

Université des Sciences et Technologies de Lille

Faculté de sciences économiques et sociales

Institut de sociologie-Clersé

Evolution de la conflictualité sociale et des modes de représentation des groupes d'intérêt dans un espace politique multi niveaux

Les agriculteurs du tabac et de la betterave à sucre en France et en Europe

TOME 1

Thèse pour le doctorat de sociologie

Soutenue publiquement en octobre 2007

Par Marie Hrabanski

Sous la direction de M. Bruno Duriez, Directeur de recherche au CNRS

Membres du jury

M. Bruno Duriez, Directeur de recherche au CNRS, CLERSE, Lille.

M. Bernard Eme, Professeur de sociologie à l'Université de Lille 1.

M. Bertrand Hervieu, Professeur de l'enseignement supérieur agronomique, secrétaire général du CIHEAM.

M. Eduardo Moyano, Professeur de recherche IESA-CSIC, Cordoue (Esp.).

M. Andy Smith, Directeur de recherche à la Fondation nationale de sciences politiques, Bordeaux.

Remerciements

Entrer en thèse n'est pas une conversion facile...Pendant ces quatre années particulièrement tumultueuses, les soutiens ont été précieux.

J'adresse ici mes plus vifs remerciements à Monsieur Bruno Duriez, qui a accepté de diriger ma recherche. Sa rigueur scientifique, ses conseils, ses relectures et corrections attentives ont été essentiels.

La collaboration avec Cécile Robert dans le cadre de l'ACI sur les comités d'experts, Valérie Deldréve, Virginie Guiraudon et François Purseigle a donné lieu à des échanges particulièrement féconds. Je les remercie vivement.

Cette thèse n'aurait pu voir le jour sans la coopération et la patience des personnes qui ont accepté de me recevoir. Je remercie les différents professionnels interrogés et les fonctionnaires nationaux et européens. Ils m'ont manifesté une confiance que j'espère ne pas avoir trahie dans ces pages.

Je suis bien sûr extrêmement reconnaissante aux doctorants et docteurs du sas 19, pour m'avoir fournie en chocolat et autres substances particulièrement saines. Je pense notamment à Sophie, Vincent, Sylvie et Thomas.

Comme le suggère Simmel, le conflit est socialisateur, pourtant je remercie mes proches de ne pas avoir trop abusé de cette forme de socialisation pendant ces quatre années. Merci à mes ami(e)s, indispensables soutiens, et merci tout particulièrement à Marina, Aubélia, Damien et Véro qui chacun à leur façon, avec leurs sensibilités et leur pertinence m'ont invitée à persévérer malgré les difficultés.

« Un groupe qui serait tout simplement centripète et harmonieux, une pure et simple « réunion », n'a non seulement pas d'existence empirique, mais encore il ne présenterait pas de véritable processus de vie ; la société des saints que Dante aperçoit dans la rose du paradis peut se comporter ainsi, mais elle est aussi inaccessible à toute modification, à toute évolution, tandis que la sainte assemblée des Pères de l'Eglise, dans *la Disputa* de Raphaël, se présente, si ce n'est comme un conflit à proprement parler, du moins comme une diversité d'humeurs et de directions de pensée sensiblement opposées, d'où jaillit toute la vivacité et la cohésion véritablement organique de cette réunion de personnes. »

Georg Simmel, *Le Conflit*, Circé, 1992.

Introduction	9
Première partie. Eléments d'une sociologie de la représentation des intérêts agricoles français au niveau national et européen	18
Chapitre premier : La PAC, la France, et ses agriculteurs : une histoire mouvementée	20
1- L'évolution de la PAC et de la construction européenne et le rôle moteur de la France	21
1.1 La construction de la politique agricole commune	21
1.2 Les réformes de la PAC et la prudence française.....	24
1.3 La place de l'agriculture en France et en Europe.....	32
1.4 La France ou la défense d'une vision de la PAC et de l'Europe.....	35
1.5 Le triangle institutionnel	38
2- Evolution du système de représentation des intérêts agricoles en France : du syndicalisme aux groupes d'intérêt agricoles.....	40
2.1 Le monde agricole avant 1945	41
2.2 Le mythe de l'unité agricole face à la différenciation socio-économique croissante des agriculteurs	44
2.3 Le particularisme de la cogestion et de la protestation.....	54
2.4 La place hégémonique de la FNSEA-CNJA contestée	58
2.5 L'encadrement syndical agricole européen à vocation générale : Handicaps et ressources organisationnelles du COPA	62
2.6 Deux cas d'étude : la betterave à sucre et le tabac	76
Deuxième chapitre. Etudier des actions collectives transnationales : Théories et méthodes	81
1- Recherche et définition de l'objet : l'action collective des groupes d'intérêt en Europe.....	81
1.1 Apports et limites théoriques des modèles d'analyse classiques	83
1.2 Définition de l'action collective	87
1.3 Des actions collectives multi niveaux.....	89
1.4 La dimension transnationale des actions collectives	92
2- Un dispositif méthodologique à la recherche d'une articulation entre les niveaux individuels et collectifs et l'analyse in situ des réformes	101
2.1 L'articulation des niveaux microsociologique et macrosociologique : l'utilisation de l'entretien pour saisir les logiques organisationnelles.....	102
2.2 De l'intérêt d'une étude des stratégies des groupes en période de réforme	108
Deuxième partie : Le rôle des organisations dans la construction des positions communes nationales et européennes	114
Troisième chapitre. Représentation organisationnelle et consensus de mobilisation autour d'intérêts hétérogènes	118

Première section : Des structures syndicales de la tabaculture en France et en Europe historiquement implantées et fortement organisées, unies face à la réforme de l'OCM tabac de 2003.....	121
1- Histoire d'une agriculture originale et traits culturels de groupe : la culture du tabac	121
1.1 Le tabac : une affaire d'Etat	121
1.2 1970 : la fin des monopoles et la création de l'OCM tabac	124
1.3 Des réformes difficiles : 1992 et 1998	125
1.4 2003 : une réforme sous haute surveillance	126
2- Les tabaculteurs en France un groupe structuré et uni.....	130
2.1 La réforme de l'OCM en France.....	130
2.2 L'accès à la filière tabacole ou la situation de domination d'acteurs stigmatisés	132
2.3 Le monopole de représentation de la FNPT	135
2.4 Les relations ambiguës de la FNSEA et de la FNPT ou comment la difficulté de défendre un secteur stigmatisé, peu compétitif et fortement subventionné	141
3- Face à la stigmatisation et aux difficultés : Le nécessaire regroupement des tabaculteurs européens au sein de l'UNITAB	142
3.1 Les tabaculteurs européens : un groupe hétérogène	142
3.2 Création et de l'organisation communautaire tabacole : l'UNITAB.....	144
3.3 L'UNITAB : une association au fonctionnement souple en quête de légitimité.....	147
3.4 Consensus de mobilisation et stigmatisation du tabac	151
4- Défense des agriculteurs européens du COPA et défense des tabaculteurs européens : une cohabitation difficile	155
Deuxième section : Evolutions de la structuration organisationnelle du secteur betteravier face à la réforme de 2004 : des groupes puissants soumis au risque des divisions	159
1- le contexte : une réforme complexe	160
1.1 Aperçu historique	160
1.2 Fonctionnement de l'OCM sucre.....	162
1.3 La réforme de l'OCM sucre et ses contraintes internes et externes.....	168
1.4 De la complexité d'une enquête de terrain en période de réforme.....	172
2- En France : hégémonie de la CGB et disparités des intérêts.....	174
2.1 Un groupe hétérogène	174
2.2 Fonctionnement de la CGB.....	175
2.3 Les liens entre la CGB et la FNSEA	179
3- La proposition de la CGB de rachat de Béghin Say : une opportunité politique favorable à la création d'une association rivale	182
4- Les producteurs de betterave européens, un groupe unifié ?	186
4.1 Création et fonctionnement de la CIBE.....	189
4.2 Prestige et structuration de la CIBE.....	191

4.3 Le partenaire de la CIBE au niveau européen : le COPA	195
4.4 La construction du « problème » par les betteraviers européens	197
4.5 La Coordination paysanne européenne : une organisation contestataire et non catégorielle	200
Quatrième chapitre : Influences et limites de la socialisation à l'Europe des représentants d'intérêts : la naissance d'une élite agricole unifiée ?	203
1- Lobbyistes agricoles, lobbyistes en agriculture, carrière et recrutement des représentants d'intérêt du COPA	207
1.1 L'accès au terrain.....	210
1.2 Un groupe professionnel segmenté.....	213
1.3 Les logiques de recrutement des lobbyistes.....	219
1.4 Stabilité et mobilité du personnel du COPA : des formes de professionnalisation hétérogènes	224
2- Hétérogénéité et loyauté au groupe des représentants d'intérêts des associations agricoles de filière.....	240
2.1 Les lobbyistes des associations agricoles européennes de filière	240
2.2 Hétérogénéité et cohésion des représentants d'intérêts nationaux membres de l'UNITAB et homogénéité et division à la CIBE.....	242
3- La socialisation à l'Europe des représentants d'intérêts et l'apprentissage du consensus dans les eurogroupes	261
Troisième partie. Alliances et oppositions de différents mondes organisationnels dans les secteurs du tabac et du sucre: des réseaux d'action publique hétérogènes	271
1- Qu'est ce qu'un réseau d'action publique ?	272
Cinquième chapitre : Les soutiens privés et publics limités des tabaculteurs français dans le réseau d'action publique tabacole	277
1-Des alliés peu profitables	277
1.1 La première transformation	278
1.2 Les industriels des cigarettes	280
1.3 Les fumeurs.....	283
2- Des opposants puissants	283
2.1 Les consommateurs	283
2.2 Les associations de santé	284
2.3 Les associations environnementales.....	285
2.4 La position inconfortable des associations de développement	286
3- Entre soutien et méfiance : Les liens des planteurs et des instances décisionnelles nationales.....	288
3.1 Des administrations nationales multiples : l'ONIFLHOR, la DPEI et la MGA	289
3.2 Un accès privilégié des élites administratives nationales à la Commission européenne : les comités	290
3.3 Une analyse cognitive de la politique publique tabacole	295

3.4 L'isolement entre les élites administratives françaises et les autres administrations européennes	300
3.5 L'ambiguïté des liens entre le ministre de l'agriculture français et les planteurs : les négociations au Conseil	303
4- Le Parlement européen et la Commission : ambivalence et hostilité vis-à-vis des tabaculteurs	306

Sixième chapitre. Le réseau d'action publique dans le secteur betteravier : des rapports de force favorables aux betteraviers français..... 317

1- Interdépendances et proximité des planteurs majoritaires avec les décideurs publics et éloignement des outsiders	318
1.1 Les betteraviers et les fabricants de sucre : des partenaires influents et unis aux ressources institutionnelles, économiques et symboliques développées.....	318
1.2 Une interprofession structurée face à des pouvoirs publics attentifs	322
1.3 Le référendum sur la Constitution européenne et les agriculteurs français	329
2- Des acteurs agricoles contestataires à l'écart des sphères décisionnelles nationales	334
3- Les pouvoirs publics européens : convergence idéologique avec les syndicats majoritaires et niveau d'émergence de ressources pour les outsiders nationaux	336
3.1 Les réseaux d'influence des betteraviers majoritaires au niveau européen et leur proximité avec les pouvoirs publics communautaires	337
3.2 La Commission européenne : un entrepreneur politique aux puissants effets socialisateurs	344
3.3 Le Parlement européen (PE) comme second pôle de lobbying des organisations majoritaires	348
3.4 Le Conseil, une entité intergouvernementale.....	353
4- L'implantation inégale des acteurs périphériques sur la scène politique et leurs alliances improbables.....	355
4.1 Des acteurs agricoles transnationaux contestataires	356
4.2 Le militantisme institutionnalisé des organisations extérieures au champ agricole	357
5- La convergence cognitive des betteraviers majoritaires et des pouvoirs publics nationaux et européens	360

Quatrième partie : « L'espace des possibles » modes d'action européen: la recherche de consensus et l'utilisation de l'expertise..... 370

Septième chapitre. Les stratégies externes à l'échelle de l'UE : Protestation, manifestations de second degré et radicalisation des actions..... 374

1- Le répertoire d'action traditionnel des agriculteurs français : de la contestation régulière et violente à la modération	375
2- Ethnographie de la manifestation transnationale des tabaculteurs européens : la manifestation comme front du refus	380
3- Les manifestations de papier des betteraviers européens : des cortèges policés et divisés	386

4- Plate-forme transnationale et grève de la faim, les stratégies externes des syndicats minoritaires	397
Huitième chapitre les stratégies internes : l'expertise comme mode d'action privilégié des groupes dominants	410
1- Origines, significations et hétérogénéité des pratiques de lobbying	411
1.1 La place des groupes d'intérêt et du lobbying dans l'espace politique communautaire	413
1.2 Le lobbying, une stratégie de représentation interne des intérêts	415
2- L'expertise comme mode dominant de représentation des intérêts	417
2.1 L'expertise une caractéristique des sociétés démocratiques ?	417
2.2 Ambiguïté de la notion d'expert dans les comités d'experts de la Commission européenne	421
2.3 L'influence et la légitimité des groupes d'experts « scientifiques »	424
2.4 Des comités consultatifs (advisory committee) aux groupes consultatifs (advisory group): réformes et évolutions	428
3- Les effets de la technicisation : socialisation à une forme d'action publique et dépolitisation sur la scène bruxelloise	432
3.1 Des groupes consultatifs « tabac » hors normes	434
3.2 Les groupes consultatifs « sucre » : des réunions policées	441
3.3 « L'équilibre des tensions » européen et la gouvernance « par les experts »	448
Conclusion générale	454
BIBLIOGRAPHIE	469
Liste des sigles	486

Introduction

En France, les agriculteurs occupent une place tout à fait originale. Malgré leur déclin démographique et la diminution du poids de l'agriculture dans l'économie nationale, les agriculteurs gardent une grande importance dans la vie politique française. Le Salon de l'agriculture remporte chaque année une audience exceptionnelle et attire l'ensemble des hommes politiques, lesquels sont tenus de s'y rendre, quelles que soient leurs appartenances. Un lien quasiment affectif unit la société française à ses agriculteurs. Or, depuis 1962, les orientations agricoles dépendent principalement de la politique agricole commune (PAC) menée par l'Union européenne (UE). La majorité des décisions sont prises à Bruxelles sur proposition de la Commission européenne, et les applications sont négociées au niveau national. Sous l'angle de la mobilisation des intérêts, l'Europe fournit d'une part, le motif à des comportements protestataires, et d'autre part, elle offre un système de représentation des intérêts fondé sur la participation des groupes au processus décisionnel. Les agriculteurs français ont, dans cette perspective, dû élargir leurs stratégies et leurs formes organisationnelles, et doivent se mobiliser dans un espace résolument polycentrique dans lequel Paris et Bruxelles constituent leurs deux cibles privilégiées¹.

En France, les agriculteurs disposent d'un système de représentation des intérêts assez spécifique. Le poids symbolique du monde rural, l'histoire du syndicalisme agricole et la place économique du secteur ont permis et semblent permettre encore aux organisations professionnelles de bénéficier

1 L'ouvrage de Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright analyse l'eupéanisation de différents secteurs de mobilisation (les droits des femmes, l'environnement, la politique de l'immigration...) dont l'agriculture. Cf Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

d'une large audience auprès des pouvoirs publics nationaux, malgré le déclin démographique de la population agricole. Fortement marqués par le corporatisme², les syndicats continuent de cogérer la politique agricole, tout en demeurant une force de contestation importante lorsque leurs revendications ne sont pas prises en compte.

Les groupes d'intérêt agricoles français, insérés dans un contexte décisionnel européen bien différent du modèle national, sont tenus de s'adapter à cet espace politique multi niveaux. En bénéficiant de plusieurs points d'accès, les groupes d'intérêt agricoles français peuvent se mobiliser au niveau national, auprès de leur gouvernement, pour que ce dernier agisse au sein du Conseil européen. Toutefois, le Conseil rassemble l'ensemble des gouvernements des différents pays européens. Un gouvernement ne peut imposer sa position. De plus, selon la politique publique, le type de groupe d'intérêt, le moment et le gouvernement national lui-même, le rapport de force peut varier. Comment les groupes d'intérêt se mobilisent-ils dans cet espace multi niveaux? Quelles stratégies adoptent-ils pour éviter les risques et multiplier leurs chances d'être entendus ?

L'introduction d'un niveau décisionnel supplémentaire, l'Europe, a par conséquent incité les agriculteurs à se mobiliser à l'échelle de l'UE, tout en modifiant l'espace de mobilisation habituellement emprunté par les organisations professionnelles au niveau national. Insérés dans l'espace politique communautaire, les groupes d'intérêt français doivent composer avec leurs homologues des autres pays européens. Comment, dans ce contexte, les groupes d'intérêt agricoles français mènent-ils des actions collectives en Europe, et dans quelle mesure la constitution d'un niveau politique supplémentaire et le développement de l'interdépendance entre les groupes de différentes sociétés nationales influencent-elles les formes de la conflictualité sociale en France et en Europe ?

2 Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Points, 1980.

L'hypothèse générale de la thèse suppose que la transnationalisation de la représentation des intérêts a des effets sur l'organisation effective des groupes au niveau national comme au niveau communautaire. Nous supposons que l'insertion dans un espace politique transnational particulièrement sélectif modifie les cadres cognitifs des représentants d'intérêts qui y interviennent. Les groupes d'intérêt vont adopter des modes d'action spécifiques propres au système politique transnational auquel ils appartiennent.

La problématique touche à la nature des relations entre les groupes d'intérêt et les instances décisionnelles européennes. A l'échelle de l'UE, tous les groupes sociaux, y compris les syndicats, sont traités comme des groupes d'intérêt. Dans l'étude, nous avons choisi d'appréhender les syndicats, ou les regroupements de syndicats (associations), au-delà des différentes expressions juridiques, comme des groupes d'expression et de défense d'un intérêt. Les termes utilisés sont essentiels dans la construction de l'objet. Les organisations, y compris syndicales, qui défendent des intérêts matériels et immatériels et qui sont à la fois des décideurs institutionnels à l'intérieur des instances politiques et des acteurs engagés dans les mouvements de contestation extra institutionnels, peuvent être désignées comme des groupes d'intérêt.

Le Livre Blanc³ proposée par la Commission européenne sur la gouvernance européenne met en évidence la volonté institutionnelle d'éclaircir les liens entre les groupes d'intérêt et les instances décisionnelles européennes, afin de répondre aux critiques régulièrement émises sur l'opacité du système politique communautaire. Ainsi la Commission européenne et le Parlement européen ont tenté d'organiser leurs relations avec les groupes d'intérêt en éditant une sorte de guide de la « bonne gouvernance européenne ». Les « organisations de la société civile », dont les groupes d'intérêt font partie, sont invités à participer au processus

3 Commission européenne, *La gouvernance européenne : un livre blanc*, juillet 2001.

décisionnel européen dans le cadre « d'un dialogue ouvert, transparent et régulier ». Nous avons choisi de nous éloigner de cette vision normative et institutionnelle pour nous intéresser davantage aux modes d'action des groupes d'intérêt. Nous supposons en effet que les actions collectives menées par les groupes d'intérêt révèlent le type de liens qu'ils entretiennent avec les institutions européennes. Le répertoire d'action des groupes d'intérêt est largement déterminé par la nature des relations entretenues avec le pouvoir politique. Comment et dans quelle mesure le système politique européen influence-t-il les formes de la représentation des intérêts à l'échelle de l'UE ? Que peut-on apprendre du système politique européen ?

Les formes de la mobilisation des groupes d'intérêt semblent dépendre de la place historique du groupe représenté, de sa culture organisationnelle et de ses ressources. La France occupe une place importante dans l'agriculture européenne et dans la construction de l'Europe. Elle se trouve, à ce titre, particulièrement concernée par la politique agricole commune (PAC), et en tant que premier pays agricole européen, en est le principal bénéficiaire. On se propose de comparer l'action collective des groupes d'intérêt français en Europe en étudiant deux secteurs particuliers, le secteur agricole du tabac et celui de la betterave sucrière. Les ressources organisationnelles, financières, médiatiques et symboliques de ces groupes diffèrent fortement. Les comparer nous permettra de connaître les types de stratégies adoptés à l'échelle nationale et européenne selon la structure du secteur de production. Nous avons choisi de compléter cette perspective organisationnelle en nous intéressant concrètement aux acteurs de l'Europe. Les relations se construisent avant tout à travers les relations de travail qui lient les représentants d'intérêts et les membres des institutions européennes. Ainsi pour répondre à la question des relations entre les groupes et les institutions européennes, il faut se demander qui sont les acteurs de l'Europe politique et comment

leurs relations peuvent influencer la conduite des politiques européennes. Une deuxième hypothèse suppose plus spécifiquement que les acteurs politiques de l'UE sont soumis à une forme de socialisation à l'Europe qui facilite les modes de négociation valorisés par les institutions communautaires, au centre desquelles se trouve la Commission européenne.

Pour étayer et tester ces hypothèses, le travail présenté ici est organisé de la façon suivante. La première partie a trait d'une part au contexte historico-politique dans lequel se déroule la défense des intérêts des agriculteurs en France et en Europe, et d'autre part aux dispositifs méthodologiques et théoriques nécessaires pour appréhender l'action collective des groupes d'intérêt dans un espace multi niveaux. Plus précisément, les réformes agricoles s'inscrivent dans une histoire et un contexte particuliers. Dans un premier chapitre, il s'agira de présenter synthétiquement le cadre macro social dans lequel s'inscrivent les groupes d'intérêt agricoles en France et en Europe. Il faut en effet rappeler que la PAC tient une place tout à fait spécifique dans la construction européenne. Malgré les critiques, la France, en tant que principal bénéficiaire, l'a toujours ardemment défendue, parfois même au risque de susciter l'incompréhension des autres capitales européennes. Certains aspects économiques peuvent expliquer l'attention particulière dont jouissent les agriculteurs français auprès des pouvoirs publics ; les liens historiques et affectifs qui les unissent semblent être tout aussi prédictifs. Ils s'inscrivent dans un rapport de type corporatiste, qui n'a toutefois pas empêché les paysans de mener de multiples actions collectives afin de protester contre les orientations de la politique agricole. Les différences entre le système politique national et le système politique européen vont contraindre les agriculteurs à s'adapter à ce nouvel espace institutionnel. Il s'agira de cerner les particularités du gouvernement de l'Union européenne, organisé autour du triangle institutionnel : Conseil européen, Commission européenne,

Parlement européen. L'insertion des agriculteurs dans ce contexte politique multi niveaux nous invitera à explorer les transformations organisationnelles de la représentation agricole en France et en Europe. Comment les organisations agricoles représentatives se sont-elles adaptées aux transformations du secteur agricole et à son européanisation ?

Le second chapitre de la thèse présente l'architecture théorique et méthodologique de la recherche. La sociologie politique de l'Europe et la sociologie des mouvements sociaux nous invitent à interroger la pertinence des différentes catégories analytiques habituellement utilisées dans le cadre de l'Etat-nation et à nous en détacher le cas échéant.

L'action collective des groupes en Europe suppose avant tout qu'un compromis ait pu émerger au sein des organisations nationales, françaises notamment, puis au sein des organisations européennes. Or, les intérêts des acteurs paraissent parfois difficiles à concilier puisque les agriculteurs forment une catégorie extrêmement hétérogène. Comment les organisations professionnelles parviennent-elles à fabriquer un intérêt commun qui puisse satisfaire l'ensemble des agriculteurs représentés malgré leur diversité ? Les données objectives d'une situation ne suffisent ni à créer un intérêt commun, ni à faire émerger une action collective. Si l'intégration communautaire a sans nul doute accentué la transnationalisation des actions collectives agricoles en fournissant aux agriculteurs un interlocuteur stable et responsable de la majorité des décisions agricoles depuis 1962, cela ne permet pas d'expliquer l'émergence de ce type de mobilisation. De même, l'existence de problèmes agricoles européens ne suffit pas à déclencher une mobilisation, notamment lorsqu'on connaît l'extrême hétérogénéité des agriculteurs français et donc la multiplicité de leurs intérêts. Il conviendra de s'éloigner de cette dimension déterministe en se demandant comment un problème devient européen⁴ et comment un intérêt devient un intérêt français.

4 Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004.

La construction et la définition d'un intérêt commun et les ressources organisationnelles nécessaires à la mobilisation des groupes d'intérêt se fondent sur la structuration et les enjeux de la représentation professionnelle au niveau national et également au niveau européen. Il s'agira dans la deuxième partie de notre thèse de comprendre le rôle des organisations dans la construction des positions communes de deux façons différentes et complémentaires.

La première s'intéresse aux liens entre les organisations professionnelles et le travail de manipulation symbolique qu'elles effectuent afin de maintenir une unité entre les membres des syndicats nationaux et européens (chapitre 3). Historiquement très structurés, les deux secteurs ont longtemps bénéficié d'un monopole de la représentation syndicale en s'organisant au sein d'associations spécialisées. Ces dernières sont liées à un syndicat agricole à vocation générale, qui adhère à une organisation agricole européenne à vocation générale. Parallèlement les associations nationales spécialisées du tabac et du sucre se sont respectivement rassemblées, avec leurs homologues européens, au sein d'organisations européennes de secteur. Leurs adhérents témoignent de pratiques distinctes qui s'inscrivent dans des problématiques nationales diverses, ont des revenus variés et des intérêts divergents. Comment les organisations nationales et européennes parviennent-elles à faire émerger des compromis, quels sont leurs rapports et quelle est la portée de ces positions ? Nous supposons que l'existence de structures organisationnelles nationales et transnationales favorise l'émergence d'un intérêt commun.

Afin de prolonger l'approche infra organisationnelle, nous montrerons, dans un quatrième chapitre, que la transnationalisation favorise les effets de courtage entre les membres des délégations. Les études relatives aux groupes d'intérêt sont nombreuses, mais elles analysent majoritairement ces rapports sous l'angle du système d'intermédiation des

intérêts⁵ (pluraliste, néo-corporatiste...). Cette approche de type macrosociologique conduit les auteurs à passer sous silence le rôle joué par les individus dans l'espace politique européen. En complétant la perspective habituellement appliquée aux groupes d'intérêt, on se propose d'appréhender les pratiques des représentants d'intérêts et la logique des institutions dans lesquelles ils évoluent. Nous posons l'hypothèse que l'investissement dans des sphères européennes requiert des qualités spécifiques, bien distinctes de celles des adhérents des structures nationales. Grâce à une sociographie des différents représentants d'intérêts nous montrerons leur hétérogénéité et leurs attributs communs, en examinant notamment les compétences et les propriétés les plus prédictives au niveau européen. A travers l'étude des représentants d'intérêts et de leurs pratiques nous aborderons ainsi la question des rapports entre les différentes organisations et les pouvoirs publics européens et nationaux.

Dans la troisième partie de la thèse, nous nous sommes intéressés aux acteurs du réseau d'action publique dont font partie les organisations agricoles. Dans les secteurs de la betterave à sucre et du tabac, les réseaux d'action publique, composés d'acteurs collectifs privés et publics, font peser des contraintes et des ressources sur l'action des groupes. L'objet de ce développement sera d'analyser et de comparer les logiques d'action des différents acteurs du réseau, leurs interactions, leurs interdépendances, et les enjeux de légitimation réciproque. Dans le cinquième chapitre nous analyserons la situation des tabaculteurs français et européens dans le réseau d'action publique de la politique tabacole, et dans un sixième chapitre, le comparerons aux logiques organisationnelles et cognitives des betteraviers. Il s'agira de mettre en évidence les alliances et les rapprochements organisationnels et interpersonnels entre des acteurs privés et des acteurs publics dans un espace multi niveaux.

5 Voir par exemple Ayberk Ural, Schenker François-Pierre, « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 6, 1998.

Enfin, dans une quatrième et dernière partie, il sera question du répertoire d'action des agriculteurs dans un espace transnational. Il s'agira de se demander comment se mobilisent les groupes pour défendre leurs intérêts dans un espace multi niveaux en étudiant les stratégies externes (chapitre 7) et internes (chapitre 8) suivies par les groupes d'intérêt. Nous posons l'hypothèse de la recherche de conformité des organisations, qui, pour être entendues à l'échelle de l'UE, adoptent des modes d'action promus et valorisés par les pouvoirs publics communautaires. Les formes conflictuelles semblent majoritairement exclues du répertoire d'action des groupes d'intérêt insérés au processus décisionnel. Les acteurs évincés de ce processus, comme les syndicats minoritaires, ne se situent pas, quant à eux, dans une quête de légitimité auprès du « gouvernement de l'UE⁶ », et n'hésitent pas à adopter des modes d'action radicaux.

6 L'expression est empruntée à Andy Smith. Cf Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004.

**Première partie. Eléments d'une sociologie de la
représentation des intérêts agricoles français au
niveau national et européen**

La question des actions collectives des groupes d'intérêt agricoles français placés dans un contexte communautaire s'avère pertinente dans la mesure où la France occupe une place importante dans l'agriculture européenne et même plus généralement en Europe, et se trouve, à ce titre, particulièrement concernée par la politique agricole commune (PAC). Il s'agira dans un premier chapitre de montrer que la France s'est toujours présentée comme un ardent défenseur de la PAC. Elle entretient en outre des relations de type corporatiste avec ses agriculteurs. Le système de représentation des intérêts agricoles au niveau national diffère toutefois profondément du système politique européen.

Le système politique communautaire suppose en effet que les groupes d'intérêt se mobilisent dans un espace polycentrique et transnational. Les spécificités de ce processus décisionnel multi niveaux suggèrent un positionnement théorique original. De plus, afin d'éviter de passer sous silence le rôle joué par les acteurs dans les organisations de représentation, il s'agit d'articuler la sociologie des groupes d'intérêt à la sociologie des mobilisations et de combiner les niveaux micro et macrosociologiques. L'objet de notre second chapitre sera de préciser les approches théoriques et méthodologiques pertinentes pour saisir l'action collective des groupes d'intérêt français en Europe.

Chapitre premier : La PAC, la France, et ses agriculteurs : une histoire mouvementée

La politique agricole commune occupe une place tout à fait spécifique dans la construction de l'UE. Si elle n'est pas la plus ancienne, la PAC est la plus développée des politiques européennes. L'objet de notre premier chapitre est d'une part d'explorer le rôle spécifique de la France dans l'évolution de la politique agricole communautaire. Il s'agira notamment de montrer que le gouvernement français s'est, depuis la création de l'UE, présenté comme un ardent défenseur de la PAC, en s'isolant parfois des autres gouvernements européens. Aujourd'hui, la PAC, malgré ses réformes successives, est de plus en plus contestée et devient un sujet de tensions important dans l'UE. La France paraît fortement réticente aux modifications souhaitées par certains puisque toute réforme lui fait courir le risque d'être privée de cette manne budgétaire et financière. De plus, à travers la PAC, elle défend une certaine vision de l'Europe. Le processus décisionnel communautaire prend toutefois en compte l'ensemble des positions des gouvernements européens, grâce au triangle institutionnel dont l'UE s'est dotée.

Il s'agit d'autre part de montrer que si les pouvoirs publics ont toujours accordé une attention particulière à la défense de l'agriculture au niveau national comme au niveau communautaire, le système européen d'intermédiation des intérêts se distingue nettement du processus décisionnel français. Celui-ci est marqué par un syndicalisme agricole unitaire, corporatiste, familier de la cogestion. Le système français de représentation offre parallèlement des espaces de contestation importants.

Les mutations structurelles des Trente Glorieuses semblent avoir déplacé le centre de gravité de la représentation agricole. On est passé d'un syndicalisme agricole, lié à une catégorie sociale, la paysannerie, à l'influence grandissante des groupes d'intérêt agricoles. Les structures syndicales européennes semblent également avoir été touchées par cette évolution.

1- L'évolution de la PAC et de la construction européenne et le rôle moteur de la France

1.1 La construction de la politique agricole commune

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le rapprochement entre la France et l'Allemagne fut une priorité pour de nombreux hommes d'Etat ouest-européens. En France, Jean Monnet, directeur général du Plan, et Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères élaborent un projet de marché commun du charbon et de l'acier. Le Benelux, l'Italie et l'Allemagne se joignent à l'initiative, et ratifient, le 18 avril 1951, le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Celui-ci entre en vigueur dès l'année suivante. La CECA constitue le premier pas vers la CEE. L'intégration politique et économique se poursuit en 1952 à travers l'élaboration d'une Communauté européenne de défense (CED). Cependant, après plusieurs changements de gouvernement, le climat politique, en France, n'est plus favorable à l'intégration européenne. Le projet de la CED est rejeté. Il faut alors relancer l'idée européenne. Le rapport Spaak¹, rédigé en 1956, forme les bases des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM). Le traité de Rome, signé en 1957, entre en vigueur en 1958.

Le Comité Spaak avait trouvé dans l'agriculture un sujet difficile et son rapport laissa en suspens des questions essentielles. Cependant les Six furent unanimes à accepter que l'agriculture fasse partie du Marché Commun : le rapport Spaak observait d'une part que l'agriculture était un secteur où la spécialisation présenterait d'importants avantages, et montrait d'autre part que son intégration dans la CEE était indispensable pour équilibrer les avantages commerciaux entre les pays membres. La France et l'Allemagne avaient des intérêts complémentaires :

1 Paul-Henri Spaak occupait le poste de ministre belge des Affaires étrangères et présidait l'Assemblée de la CECA.

la France, qui entamait sa révolution silencieuse², comme principal producteur en Europe occidentale avec des excédents céréaliers depuis 1953, et l'Allemagne fédérale très déficitaire en produits agricoles, coupée des grandes régions à l'Est et désireuse d'assurer sa sécurité alimentaire³.

Le Traité de Rome confirmait l'intégration de l'agriculture dans le Marché Commun, mais il restait assez vague sur son organisation. Il revenait donc aux institutions de la CEE, et en premier lieu à la Commission, de formuler une politique agricole commune. Au sein de la Commission, la responsabilité de l'agriculture fut confiée à l'ancien ministre néerlandais, Sicco Mansholt (ministre de l'agriculture des Pays-Bas pendant treize années de suite, il devint en 1958 le premier commissaire à l'agriculture, et conserva ce poste jusqu'en 1972). Dans les premiers temps, seule la politique commerciale commune pour le charbon et l'acier et la politique agricole commune ont occupé le devant de la scène politique bruxelloise.

L'accord général sur la PAC à la fin des années soixante où, très habilement, la France conditionnait l'abaissement des barrières douanières entre pays européens et instaurait une politique agricole dotée de moyens considérables, fit à nouveau naître l'espoir d'un progrès général de la Communauté⁴. Bien que cette série de décisions portât essentiellement sur les prix des céréales, on pouvait raisonnablement espérer que les prix communs d'autres produits agricoles pourraient être aussi fixés à temps pour entrer en vigueur en juillet 1967. Les chances d'accélérer l'union douanière étaient globalement meilleures. L'institution de prix agricoles communs laissait espérer une plus forte intégration monétaire puisque les modifications de taux de change entre pays membres seraient incompatibles avec les prix agricoles communs. Comme Olivier De Gasquet l'explique, cette mesure était très favorable à la France et assurait un investissement

2. Michel Debatisse, *La révolution silencieuse*, Calmann-Lévy, Paris, 1963. La révolution silencieuse agricole eut lieu dans les années 1950-1960. C'est la disparition complète des sociétés paysannes et leur remplacement par une agriculture moderne. Rappelons en effet qu'en 1945, la paysannerie représentait un tiers de la population française.

3 Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La documentation française, 2002.

4 De Gasquet Olivier, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Vuibert, 2002.

important de cette dernière dans la construction de l'Europe⁵. La PAC s'est alors construite à partir des produits et des marchés, les organisations communes de marché (OCM) constituent son architecture de base. D'une manière générale la politique agricole semblait être le pilier de l'intégration européenne.

Une organisation commune de marché (OCM) est constituée par un ensemble structuré et cohérent de mécanismes, dont l'objet est de réglementer un ensemble de produits agricoles de base et de produits de première transformation. Ces mécanismes, qui présentent une grande diversité d'une OCM à l'autre et ne se retrouvent pas dans toutes les OCM, reposent sur un système de prix communs, un régime de soutien, des mesures d'intervention pour soutenir les prix sur le marché communautaire, ainsi qu'un dispositif régissant les échanges avec les pays tiers. Les OCM sont aujourd'hui regroupées sous les rubriques suivantes : cultures arables, viandes, lait et produits laitiers, sucre, tabac, huile d'olive, secteur vitivinicole, fruits et légumes.

Dans les années suivantes, la Communauté connaît son problème le plus grave, à savoir la question du financement de la PAC. Après l'épisode de la chaise vide du Général de Gaulle⁶ afin d'imposer des décisions au Conseil prises à l'unanimité dans le but de s'opposer à la toute puissance de la Commission,

5 Les partisans de l'Europe, déjà secoués par le veto opposé par De Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni et par ses déclarations ultérieures, avaient également le sentiment que la France était désormais assez intéressée par l'avenir de la CEE pour que de nouveaux sursauts puissent être évités.

6 Olivier De Gasquet écrit ainsi : « en 1965, bien que le gouvernement français souhaitât une décision sur les dispositifs de financement agricole, l'idée de renforcer les pouvoirs des institutions communautaires était en contradiction totale avec la politique suivie par De Gaulle. Sa véritable inquiétude portait sur la manière dont fonctionnaient les institutions communautaires, notamment sur le vote à la majorité au sein du Conseil et sur les rapports entre le Conseil et la Commission. Ainsi, pour montrer sa désapprobation, le gouvernement français adopta la politique de la « chaise vide » tout au long de l'année 1965. La crise se régla lors du « Compromis de Luxembourg » où les Six, sous la pression de la France, adoptèrent alors l'idée qu'il était impossible d'imposer à la majorité une décision contraire à ce qu'un pays membre considérait comme ses intérêts vitaux. La prééminence de la Commission se trouvait ainsi sensiblement ébranlée ». De Gasquet Olivier, 2002, *op. cit.*

l'adhésion, au 1^{er} janvier 1973, du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni allait également poser de sérieuses difficultés. En devenant membres de la CEE, les trois pays acceptaient le Traité de Rome et l'ensemble de l'acquis communautaire moyennant (seulement) quelques dérogations transitoires. D'une manière générale, le Royaume-Uni se trouvait dans l'obligation de ne plus accorder de préférence aux pays du Commonwealth, et il devrait lui substituer la préférence communautaire. A la différence de la France et des pays du sud de l'Europe, l'agriculture en Grande-Bretagne, avait déjà entamé sa révolution. En effet, dès le début du 18^{ème} siècle, elle connaît un décollage économique tout à fait inédit. Une véritable révolution agricole se produit et sa productivité augmente. Parallèlement, l'activité industrielle s'intensifie et favorise ainsi l'exode rural. Après la Seconde Guerre mondiale, la modernisation agricole du Royaume-Uni est quasiment achevée. Au milieu du 20^{ème} siècle, la société française est, quant à elle, encore largement marquée par le monde paysan. La France considère d'ailleurs l'agriculture comme un secteur stratégique, tandis qu'elle n'est absolument pas prioritaire pour la Grande-Bretagne. Selon Yves Petit, l'agriculture a toujours été un sujet de tension entre la France et le Royaume-Uni⁷, et la politique agricole a joué un rôle déterminant à toutes les étapes des relations de la Grande-Bretagne avec la CEE. En effet, dès 1974, soit un an après son adhésion, celle-ci revendique « un juste équilibre entre les recettes et les dépenses ». Le Royaume-Uni est alors le deuxième contributeur du budget européen. En 1979, Margaret Thatcher va même négocier la mise en place de système d'ajustement afin qu'un Etat membre, et notamment la Grande-Bretagne, puisse bénéficier de corrections lorsque sa participation au budget communautaire lui semble excessive. Ce mécanisme du « chèque britannique » est encore en vigueur et soulève de nombreuses polémiques.

1.2 Les réformes de la PAC et la prudence française

Rapidement, au cours des années soixante-dix, les dépenses budgétaires s'envolent et la surproduction s'installe. En France, les pouvoirs publics

⁷ Petit Yves, « Le différend franco-britannique sur la politique agricole commune », *Regards sur l'actualité*, n° 315, 2005.

temporisent. Fortement attachés au monde paysan et à sa défense, ils sont adossés aux revendications agricoles et sont tentés de prolonger la période précédente qui avait abouti à faire financer le développement de l'agriculture française par les autres pays européens. En effet, depuis l'origine, la France est l'un des principaux bénéficiaires nets de la PAC. Les soutiens octroyés aux agriculteurs français, par l'intermédiaire des prix garantis, sont directement financés par les autres Etats membres de la Communauté, en particulier par l'Italie et l'Allemagne. A la fin des années soixante-dix, l'idée d'une réforme agricole s'impose malgré les fortes réticences de la France, qui risque d'être privée d'avantages budgétaires et financiers importants⁸.

Le début des années quatre-vingts correspond à la mise en question du primat valorisé dans la période précédente. Pendant plusieurs décennies, c'est l'accroissement de la production qui avait été encouragé. Au milieu des années soixante-dix, l'augmentation des rendements a cessé d'être synonyme de développement économique et social, et le contrôle des excès passe au premier plan. Pour la plupart des agriculteurs, ce retournement est vécu comme un véritable traumatisme, que l'instauration des quotas laitiers en 1984, et l'obligation de la jachère instaurée en 1988, et appliquée en France en 1992, ont cristallisé. Ces mesures ont été mieux accueillies dans les pays à rendements moyens comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie, qu'en France où les rendements sont élevés.

A la fin des années quatre-vingts, la nécessité d'une réforme plus radicale s'imposait sous deux contraintes : une contrainte interne car les mesures prises jusqu'alors étaient insuffisantes pour résorber l'accroissement des stocks et réduire des dépenses publiques, une contrainte externe, probablement plus décisive, exprimée à travers les négociations du General agreement on tariffs and trade (GATT) lors de l'Uruguay Round. La réforme Mac Sharry de 1992, l'agenda 2000 et enfin la réforme de 2003 marquent successivement la volonté de transformer le fonctionnement de la PAC.

⁸ Sur les réformes de la PAC, et notamment sur celle de 1992, voir Fouilleux Eve, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, l'Harmattan, 2003.

Le General accord on tariffs and trade (GATT), est un traité signé en 1947 par 29 pays et entré en vigueur en 1948. Au moment des accords de Marrakech, en 1994, le nombre de pays signataires était de 114, représentant 90% du commerce mondial. L'objectif du GATT est de libéraliser le commerce international et de l'établir sur des bases stables afin de contribuer à la croissance économique, au développement et au bien être des peuples. Cet accord repose sur trois principes : toute concession commerciale consentie à un pays membre doit être appliquée à tous les autres, les importations ne doivent pas être traitées moins favorablement que les produits nationaux, et enfin une certaine transparence des politiques et des réglementations nationales doit être respectée. Compte tenu des enjeux politiques et économiques, les négociations prennent la forme de cycles, appelés Rounds. Lors de l'ouverture de l'Uruguay Round (1986-1994) en 1986, quatorze domaines de négociations relatifs au commerce sont définis, dont l'agriculture. L'objectif était de libéraliser le commerce des produits agricoles. L'accord de Marrakech de 1994, suite aux accords de Blair House, est venu clôturer ce cycle ; il met en place trois éléments majeurs : une diminution du soutien interne, une réduction des subventions à l'exportation et la tarification, ce qui suppose un accès au marché libre.

La réforme de la PAC de 1992 libéralise le marché européen notamment par une forte réduction des prix garantis⁹. En outre, dans le cadre des négociations du GATT de 1992 à 1999, l'UE s'est engagée, sous la pression des Etats-Unis et du groupe des Cairns (Argentine, Australie, Brésil, Chili, Colombie...) à diminuer les aides internes.

⁹ Delorme Hélène, Le Theule François Gilles « Réforme de la PAC et Uruguay Round : vers une Europe libérale », dans Eizner Nicole, Jollivet Marcel (dir), *L'Europe et ses campagnes*, Paris, Presses de sciences po, 1996.

Le Groupe de Cairns s'est constitué en août 1986, à Cairns, en Australie. Il comprend dix-sept membres : Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande et Uruguay. Ces pays agro-exportateurs se sont groupés afin d'inscrire en priorité les marchés agricoles dans les négociations commerciales internationales. Le Groupe de Cairns paraît fort hétérogène, il est toutefois constitué de pays agro-exportateurs qui, tous, sont intéressés par la libéralisation des marchés, et particulièrement par ceux des pays développés que sont l'Union européenne et les Etats-Unis.

Les subventions à l'exportation doivent également être réduites, enfin, la tarification, principe de base du GATT, est introduite en agriculture : toutes les mesures de protection aux frontières doivent être transformées en droits de douane fixes.

La réforme de la PAC de 1992 tente de rééquilibrer les dépenses de la PAC et de mettre en conformité les aides européennes avec les règles du commerce mondial. Le tableau suivant permet d'examiner les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA Garantie) par Etat membre en 2000, et de mesurer le taux de leurs retours communautaires. La France apparaît ici comme le premier bénéficiaire des crédits du FEOGA avec 22.2% des dépenses. En examinant les postes budgétaires en fonction des types de produits agricoles, on remarque que les productions végétales absorbent les deux tiers des dépenses du fonds.

Tableau 1: FEOGA Garantie. Répartition des fonds en % des dépenses par Etat membre¹⁰.

	2000 en %
Belgique	2.4
Danemark	3.2
Allemagne	13.9
Grèce	6.4
Espagne	13.5
France	22.2
Irlande	4.1
Italie	12.4
Luxembourg	0.1
Pays bas	3.5
Autriche	2.5
Portugal	1.6
Finlande	1.8
Suède	2
Royaume- Uni	10
UE ¹¹	0.3
TOTAL	100

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) rassemble tous les crédits consacrés à la PAC. Ses ressources lui proviennent des ressources générales du budget communautaire. Ses dépenses sont très inégalement réparties entre la section garantie, chargée de financer l'intégralité des dépenses de la PAC, et la section orientation.


Les mesures prises dans le cadre de la réforme de 1992 ne sont pas pas suffisantes. Le fonctionnement de la PAC qui reposait sur deux piliers, le premier relatif au niveau de soutien des OCM, et le second orienté vers les initiatives en matière de développement rural, est largement questionné. Promu dans la réforme de 2003 du Commissaire Fischler, le découplage marque l'achèvement de ce cycle

10 Source : Commission, 30ème rapport financier concernant le FEOGA garantie (exercice 2000).

de réforme puisqu'en séparant les aides directes des quantités produites, c'est la place de l'agriculture qui est modifiée et cela rend ainsi possible, à terme, la libéralisation complète de l'agriculture sur le marché mondial.

L'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 institue un découplage total ou partiel des aides directes du premier pilier de la PAC (aides de soutien des marchés, par opposition aux aides au développement rural dites du second pilier). A partir d'une date comprise entre 2005 et 2007, selon les pays, (2006 pour la France), les aides précédemment attribuées sur la base des surfaces cultivées ou du nombre d'animaux détenus ne seront plus liées à la production. Les exploitants se verront attribuer une enveloppe globale d'aides calculée sur une base historique des aides reçues en moyenne sur les années 2000 à 2002. Ils seront alors libres d'orienter leur production indépendamment des aides reçues, voire de ne rien produire sous réserve d'un entretien normal de leur terre (éco conditionnalité). Le principe général est donc de déconnecter les aides dites du premier pilier, du volume de la production. Toutefois, ce découplage peut être total ou partiel. Chaque Etat membre a la possibilité de maintenir un lien partiel entre les aides et la production afin d'éviter un abandon de l'activité agricole dans certaines zones fragiles. Chaque pays décidera de sa « cuisine agricole interne » à partir d'un cadre global. Concrètement, la réforme prévoit une fusion des multiples primes annuelles versées en fonction des productions en une prime unique versée à chaque exploitation sur la base des droits acquis avant la réforme. La moyenne des années 2000, 2001 et 2002 servira de référence pour le calcul du chèque annuel. Cette aide sera réduite de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % en 2007, les sommes récupérées devant être réorientées en faveur de projets de développement rural et de préservation de l'environnement. Chaque pays décide donc d'opter pour un découplage total ou partiel en fonction de ses intérêts, en respectant toutefois le cadre proposé par la réforme de la PAC de 2003. Le découplage est plus ou moins prononcé selon la filière. Le découplage est total pour la betterave, les aides concernant le blé et le tabac sont découplées de la production à hauteur de 60%.

Ces réformes s'inscrivent dans un contexte de stigmatisation forte des agriculteurs (vache folle, mal bouffe...) puisqu'elles pointent leur responsabilité en matière de dégradation de l'environnement et vise à les orienter davantage vers le développement durable. En moins de cinquante ans, les agriculteurs ont dû s'adapter à un premier modèle productiviste axé sur le progrès technique qui faisaient d'eux les nourrisseurs de l'Europe, à une PAC orientée vers la multifonctionnalité de l'agriculture. En récusant en partie le modèle mis en place pendant les années soixante, les nouvelles orientations de la PAC invitent les exploitations les plus compétitives à se développer et à s'insérer sur le marché mondial, et elles tentent d'assurer la reconversion des agriculteurs les moins performants grâce au découplage des aides.



1er mai 2004 : Entrée de dix nouveaux pays membres de l'Union européenne.

2003 : Réforme de la PAC. Fischler instaure le principe du découplage

7 décembre 2000 : Proclamation de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne.

25 mars 1999 : Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen à Berlin décident du cadre financier du développement et de l'élargissement de l'Union européenne pour les années 2000-2006, l'Agenda 2000.

1er janvier 2002 : Mise en circulation des pièces et billets en euros dans onze Etats membres

1er janvier 1995 : Entrée de trois nouveaux membres au sein de l'Union européenne: l'Autriche, la Finlande et la Suède.

1994 : Naissance de l'OMC

1992 : Réforme Mac Sharry

7 février 1992 : Signature du traité de Maastricht

1er janvier 1986 : L'Espagne et le Portugal rejoignent la CE

1er janvier 1981 : La Grèce entre dans l'Europe.

1er janvier 1973 : Le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande rejoignent la CEE.

1er juillet 1968 : Union douanière entre les six pays.

4 avril 1962 : Première politique communautaire, la PAC, Politique agricole commune.

25 mars 1957 : Six pays signent le Traité de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE ou Marché commun) : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

8 avril 1951 : Communauté du charbon et de l'acier (CECA).

1947 : Naissance du GATT (General accord on tariffs and trade)

1.3 La place de l'agriculture en France et en Europe

En France, le nombre d'actifs agricoles est passé de 5.5 millions en 1950 à près de un million en 2002. Au premier trimestre 2004, 929 000 personnes déclarent être actives agricoles lors de l'enquête sur l'emploi de l'INSEE. Dans le même temps la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (PIB) chutait sous l'effet de la croissance économique des autres secteurs. Avec plus de 62 milliards d'euros en 2003, l'hexagone contribue pour 22% à la production agricole de l'UE à quinze, l'Italie suit avec 15%, l'Allemagne et l'Espagne se classent juste derrière. L'élargissement de l'UE à vingt-cinq n'a pas perturbé ce classement. De même la France reste de loin le premier bénéficiaire de la PAC : en 2004, elle a reçu 9,4 milliards d'euros d'aides agricoles, sur un total de 44,8 milliards¹², soit près de 21% des dépenses agricoles de l'UE.

Tableau 2: L'agriculture dans les économies nationales de l'UE en 2004 (EUROSTAT)

	Emploi agricole (% emploi total)		Production agricole (% PIB)	
	1970	1999	1973	2001
Allemagne	8,6	2,9	3	0,9
France	12,8	4,3	7,1	2,4
Italie	20,1	5,4	8,6	2,6
Pays-Bas	6,2	3,2	5,7	2,4
Belgique	5	2,4	4,2	1,2
Luxembourg	8,7	1,7	3,8	0,7
Royaume-Uni	3,3	1,6	2,9	0,9
Irlande	27	8,6	18,2	2,9
Danemark	12,9	3,3	6,7	2
Espagne	27,1	7,4	8,8	4,1
Portugal	29,2	12,7	27,2	3,3
Grèce	40,8	17	19	7,1
EUR 12	13,4		5,4	
Autriche		6,2		1,2

Finlande		6,4		0,9
Suède		3		0,7
EUR 15		4,5		1,8
Rép. Tchèque		8%* ¹³		4,2
Estonie		11%*		5,8
Hongrie		11%*		4,3
Lettonie		12%*		4,7
Lituanie		12%*		7,1
Malte		2%*		2,4
Pologne		22%*		3,4
Slovaquie		9%*		4,6
Slovénie		2%*		3,1
Chypre		9%*		3,9

Si, en France, la part de l'agriculture dans le PIB semble assez restreinte (2,4%), d'elle dépend une multitude d'industries agroalimentaires fortement pourvoyeuses d'emplois. Selon les comptes de la Nation, le poids de l'ensemble du secteur agro-alimentaire (branche agricole et IAA) dans l'économie nationale est actuellement de 4,1% contre près de 7% en 1980. Comme l'agriculture, la part de l'IAA ne cesse de diminuer dans le PIB, toutefois ce secteur est loin d'être négligeable, ce qui peut expliquer l'entrain des pouvoirs publics à défendre les agriculteurs qui fournissent directement les IAA. Cependant d'autres explications s'imposent pour comprendre les positions des pouvoirs publics à leur égard.

La position de classe de la paysannerie tient une place particulière dans l'histoire nationale. Tandis que les ouvriers se sont vus conférer par la théorie marxiste un rôle moteur dans la révolution prolétarienne, les paysans ont à l'inverse, été considérés comme une force réactionnaire. Les analyses de Marx¹⁴ expliquent le succès politique de Napoléon III par le rôle du petit paysan parcellaire, et de sa conscience de classe équivalente à « un sac de pommes de terre ». Les théoriciens qui se sont intéressés à la paysannerie ont mis en avant sa stabilité, voyant en elle un obstacle au communisme. Historiquement, la France entretient une relation très particulière avec ses agriculteurs, oscillant entre des

13 Les chiffres suivis du symbole suivant* proviennent de FAO statistical yearbook 2004.

14 Marx Karl, *Le 18 Brumaire de Louis Napoléon Bonaparte*, Editions des mille et une nuits, 1997, (Ed. originale 1852).

formes de cogestion très poussée et des relations conflictuelles marquées par des actions de protestation longtemps très violentes.

La société française demeure jusqu'aux années soixante une société agraire. Aujourd'hui, de nombreux français mettent en avant leur attachement particulier à la ruralité et à ses valeurs, révélant le lien spécifique qui unit la France à ses agriculteurs. Malgré les multiples mutations agricoles, l'engouement pour la campagne des néo-ruraux¹⁵ témoigne de la quête d'authenticité de certains urbains. Les agriculteurs sont perçus comme les derniers repères dans une période où le besoin « d'enracinement des français dans un passé et dans une évolution qui doivent apparaître de façon concrète¹⁶ » est fortement palpable.

Les agriculteurs constituent également un enjeu électoral important puisque s'ils ne représentent que 3,5% de la population, leur sphère d'influence se situerait entre 10 % et 12 % de la population¹⁷. Cela signifie qu'en plus des agriculteurs qui sont effectivement recensés comme chef d'exploitation, il faut aussi compter les retraités, ceux qui ont un père ou un conjoint agriculteur, et Nonna Mayer ajoute qu'un électeur inscrit sur cinq a au moins une attache avec les milieux agricoles. L'auteur conclut que « malgré son déclin numérique, la catégorie socioprofessionnelle des agriculteurs garde [donc] un poids électoral considérable »¹⁸. De plus, leur poids politique est bien supérieur à leur poids numérique de par les mandats locaux et nationaux qu'ils occupent. Ils peuvent être, de cette façon, des relais d'opinion essentiels auprès des électeurs ruraux. Enfin, Nonna Mayer a montré que les agriculteurs français s'abstiennent moins que l'ensemble des français et sont historiquement plus implantés à droite de l'échiquier politique qu'à gauche. De 1967 à 1981, près de 70 % des agriculteurs ont voté pour l'un des partis de la droite parlementaire. Les responsables des

15 Cet engouement entraîne également des conflits d'usages de plus en plus fréquents qui révèlent l'éloignement entre les agriculteurs et les urbains en mal de campagne. Cf *Rapport Horizon 2020 : Conflits d'usages dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ?* mars 2005, Commissariat général du Plan.

16 Hervieu Bertrand, Viard Jean, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, Paris, Editions de l'Aube, 1996.

17 Isabelle Boussard, chercheuse au CEVIPOF dans *le Monde* du 26 février 2002.

18 Mayer Nonna, « Le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels, facteurs contextuels », dans Bertrand Hervieu (dir.), *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.

syndicats majoritaires entretiennent un rapport privilégié avec le mouvement gaulliste, et notamment avec Jacques Chirac¹⁹.

L'agriculture demeure un secteur important pour la France. Son poids politique, symbolique et économique explique en partie l'engagement des dirigeants français à défendre la PAC. Cet investissement en faveur des agriculteurs correspond aussi à un engagement proeuropéen. Toutefois, le soutien infaillible apporté aux agriculteurs français par les pouvoirs publics semble depuis peu rencontrer quelques limites.

1.4 La France ou la défense d'une vision de la PAC et de l'Europe

Jacques Chirac, en tant que chef d'Etat français de 1995 à 2007, s'est toujours présenté comme un ardent défenseur de la PAC. Il a contesté plusieurs initiatives menées notamment par la Grande-Bretagne, elle-même suivie depuis peu par les Pays-Bas et la Suède, en faveur d'une réduction de son budget. Lors du Conseil européen de Bruxelles des 16-17 juin 2005, Jacques Chirac s'est vivement opposé à Tony Blair au sujet des perspectives financières à moyen terme du budget de l'UE pour les années 2007-2013²⁰. Tony Blair acceptait que « le chèque britannique » soit remis en cause uniquement si les dépenses agricoles du budget étaient rediscutées. Yves Petit montre qu'après le rejet du projet de Constitution européenne par le peuple français, le 29 mai 2005, Tony Blair a voulu « tirer profit de l'affaiblissement du président français [...] et imposer sa propre vision de

19 En 1972, il est nommé ministre de l'Agriculture dans le gouvernement de Pierre Messmer. C'est lors de ce mandat qu'il va se faire remarquer en obtenant massivement les suffrages des agriculteurs.

20 Les deux dirigeants s'étaient déjà opposés sur la PAC lors du Conseil européen d'octobre 2002. Petit Yves, « La politique agricole après le sommet de Bruxelles », *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003. De plus, si la majeure partie de la Commission européenne, ainsi que des représentants de gouvernements nationaux au premier rang desquels se trouve le Royaume-Uni, mais aussi l'Allemagne, les Pays-Bas, semblent réellement acquis à l'idée de refonder la PAC sur une nouvelle définition du problème agricole européen, de nombreux représentants de gouvernements nationaux et notamment les Français, demeurent convaincus qu'il suffit d'ajuster la politique existante. Il en découle ainsi des débats houleux au niveau du Conseil des ministres de l'agriculture, ainsi que lors des réunions du Conseil européen.

l'Europe»²¹. Tony Blair s'attaque à une politique financée entièrement par le budget européen. Il conteste les dépenses engagées dans l'agriculture et préférerait que ces fonds financent la politique de recherche et de développement technologique. On peut toutefois signaler, comme l'a fait Jean-Claude Juncker, président du Conseil à cette période, que « la politique agricole commune est la seule politique vraiment communautaire financée entièrement par le budget européen. La recherche est d'abord nationale, appuyée par le budget communautaire ».

L'agriculture et la pêche sont deux politiques communautaires intégrées de l'Union européenne, où les décisions sont prises au niveau européen par le Conseil et où le budget de chaque politique est « communautarisé » c'est-à-dire que le financement des mesures se décide aussi au Conseil sur base d'un budget européen distinct des budgets nationaux (environ 45 milliards d'euros).

Yves Petit analyse le différend entre Jacques Chirac et Tony Blair comme une opposition entre deux visions de l'Europe. L'une, celle de Jacques Chirac, serait une vision politique de l'UE, la seconde, d'inspiration plus anglo-saxonne, souhaite que l'Europe se limite à un grand marché et à une zone de libre-échange. Derrière la politique agricole commune et son financement se joue l'avenir des agriculteurs européens et français mais aussi une vision particulière de l'Europe. La PAC demeure la politique européenne la plus communautarisée et peut donner un aperçu des prochains enjeux auxquels seront confrontés d'autres secteurs. Cela suppose néanmoins que l'extension du principe de subsidiarité (c'est-à-dire le fait de donner plus de latitude aux Etats membres dans l'application des règlements communautaires) ne soit pas synonyme de renationalisation de la politique agricole. Cela implique également que les orientations futures de la PAC ne conduisent pas à une détérioration de la situation budgétaire des pays

21 Petit Yves, « Le différend franco-britannique sur la politique agricole commune », *Regards sur l'actualité*, 2005.

contributeurs nets au budget communautaire et à des divergences entre Etats membres sur le type de politique à mettre en place pour soutenir l'agriculture. Enfin, d'autres critiques reposent sur la répartition inégale des aides qui profiteraient avant tout aux exploitants agricoles disposant des surfaces agricoles les plus étendues²².

La PAC dans les années soixante visait à moderniser les agricultures européennes ; elle s'est appuyée à ce titre sur divers mécanismes de protection et de soutien propres à garantir le revenu des agriculteurs en place. Elle a permis un accroissement de la productivité. Parallèlement, l'emploi et les installations agricoles ont fortement diminué. La spécialisation des exploitations s'est accentuée et se poursuit encore. L'intensification a soulevé des problèmes concernant la dégradation de l'environnement et des questions de santé publique. Aujourd'hui, la politique agricole commune doit ainsi contribuer à résorber les crises que connaît le secteur agricole, tout en garantissant un développement durable dans ses trois composantes, économique, sociale et environnementale. Ces enjeux sont au cœur des évolutions de la PAC et plus largement de la construction européenne.

Le gouvernement français, tout au long de ces réformes, s'est montré particulièrement attentif aux revendications de ses agriculteurs, parfois même en s'isolant considérablement de ses homologues européens²³. Le processus décisionnel européen tient toutefois compte des positions de l'ensemble des pays de l'UE. A travers le triangle institutionnel communautaire dont elle s'est dotée, l'UE offre un système spécifique de représentation des intérêts.

22 La reine d'Angleterre, le prince Charles et un certain nombre de ducs, comtes, barons et marquis font partie des plus gros bénéficiaires des subventions versées par Bruxelles à la Grande-Bretagne au titre de la politique agricole commune (PAC). « La reine d'Angleterre et le gotha d'outre-manche subventionnés par la PAC », *Le Monde*, 24 mars 2005.

23 « OMC : réactions mitigées aux nouvelles propositions de l'UE », *Le Monde*, 30 octobre 2005. « Forte du soutien de la majorité des pays européens, Bruxelles a refait une offre de réduction des droits de douane pour relancer les négociations à l'Organisation mondiale du commerce. Elle passe outre les réticences françaises pour sauver le cycle de Doha. »

1.5 Le triangle institutionnel

Trois institutions majeures se trouvent au cœur du processus décisionnel européen. Le système politique européen est régulièrement appréhendé à travers l'image du « triangle institutionnel » formé par la Commission, le Parlement européen et le Conseil²⁴. La légitimité de ces trois instances diffère. Les modes d'action des groupes d'intérêt s'adaptent aux prérogatives et au fonctionnement de ces institutions.

La Commission européenne est un acteur non étatique qui produit des politiques publiques. Officiellement, il s'agit de l'institution politiquement indépendante qui représente et défend les intérêts de l'Union européenne dans son ensemble. Elle propose à ce titre des textes législatifs, des politiques et des programmes d'action, et elle est responsable de la mise en œuvre des décisions du Parlement et du Conseil. Ses prérogatives sont assez étendues, puisqu'elle dispose entre autres du monopole formel de l'initiative. C'est elle qui initie l'action publique et qui à ce titre, « donne le ton » de la réforme ou de la politique à mener. Elle est cependant confrontée à un problème de légitimation puisqu'elle n'est pas la résultante d'un suffrage universel direct. Institution communautaire par excellence, elle justifie son action par l'invocation et la défense d'un intérêt européen, par opposition au fonctionnement du Conseil, deuxième institution majeure, dans lequel siègent les représentants nationaux²⁵. Le dépôt d'une proposition de la Commission amorce un dialogue : d'un côté de la table, les ministres qui expriment les points de vue nationaux, de l'autre, la Commission, qui a vocation à exprimer l'intérêt communautaire et à rechercher les solutions européennes aux problèmes communs.

24 En fondant son analyse sur l'opposition « supranational » versus « intergouvernemental », Jean-Louis Quermonne met en évidence les rapports de force et les prérogatives de ces institutions. Quermonne Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2002.

25 Il peut s'agir des différents ministres, du chef du gouvernement, ou du président de la République, selon l'ordre du jour des réunions.

Le troisième organe, le Parlement européen, occupe une place encore assez limitée, même si ses prérogatives ont vocation à s'étendre. Grâce à la codécision, fondée sur le principe de parité, qui veut qu'aucune des deux institutions (Parlement européen et Conseil) ne puisse adopter de législation sans l'assentiment de l'autre, le Parlement européen constitue la troisième institution clé de l'UE.

La Commission européenne et en particulier la Direction générale de l'agriculture ont depuis la création de l'UE joué un rôle prépondérant dans l'orientation de la PAC. La régulation de l'agriculture au niveau européen s'inscrit dans un contexte complexe de par la multiplicité des instances décisionnelles. A la différence des Etats-nations et du Conseil, l'administration communautaire n'est pas le produit d'une élection au suffrage universel et ses rapports avec les différents groupes d'intérêt deviennent alors un enjeu important de légitimation. Ce fonctionnement original a modifié les rapports traditionnels entre l'Etat et les groupes d'intérêt agricoles nationaux.

L'agriculture occupe depuis la création de l'UE une place tout à fait particulière. La PAC est largement liée à la construction de l'Europe et elle est une des politiques les plus communautarisées. Proche de ses agriculteurs, les gouvernements français se sont toujours présentés comme des ardents défenseurs de la politique agricole communautaire. Le système d'intermédiation des intérêts européen, à travers son triangle institutionnel, diffère profondément du processus décisionnel hexagonal. Examinons ce système de représentation français et les structures organisationnelles et syndicales dont se sont dotés les agriculteurs nationaux et européens pour représenter leurs intérêts.

2- Evolution du système de représentation des intérêts agricoles en France : du syndicalisme aux groupes d'intérêt agricoles

Le terme de syndicat est associé dans l'imaginaire collectif aux grandes centrales syndicales telles que la CGT²⁶, la CFDT²⁷, la CFTC²⁸, etc. A côté de ce syndicalisme de salariés s'est développé un syndicalisme d'entrepreneurs. Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) figure parmi les organisations patronales les plus importantes de France. L'association entretient des liens tout à fait privilégiés avec le gouvernement français. Le MEDEF n'est pas assimilé à un syndicat en raison des stratégies discrètes qu'il emploie pour diffuser ses positions. Le syndicalisme agricole occupe une place distincte. Il s'agit de représenter des individus qui pour la plupart d'entre eux se considèrent comme des entrepreneurs, tout en employant des modes d'action peu utilisés par les entrepreneurs extérieurs au monde agricole.

Le syndicalisme agricole se caractérise par la volonté des organisations agricoles de construire et de maintenir une forme d'unité entre l'ensemble des agriculteurs français, et ce malgré leur hétérogénéité. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) défendent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les intérêts des agriculteurs français. Cependant, cette tâche s'est révélée de plus en plus complexe de par l'accentuation des distinctions au sein du secteur agricole. Il s'agira de montrer que si le cœur de la représentation agricole était bien la FNSEA et le CNJA, à présent le centre de gravité de la représentation agricole s'est déplacé vers les associations spécialisées agricoles. Cette évolution correspond notamment aux mutations structurelles qui ont touché le secteur agricole. Une part importante des agriculteurs demeure en situation de polyculture, mais la PAC les a invités à se spécialiser. Les filières semblent avoir pris une place prépondérante dans la représentation agricole.

26 Confédération générale du travail.

27 Confédération française démocratique du travail fédérale des travailleurs chrétiens.

28 Confédération française des travailleurs chrétiens.

Une seconde particularité du secteur réside dans le type de relation corporatiste qui unit les syndicats agricoles aux pouvoirs publics nationaux. En France, les agriculteurs cogèrent étroitement la politique publique agricole et participent à ce titre à son élaboration et à sa mise en place. Mais, parallèlement, ces derniers n'ont pas hésité à employer régulièrement des modes d'action particulièrement démonstratifs (manifestations symboliques, médiatiques, de masse...) et parfois violents (opérations commandos, saccages...).

2.1 Le monde agricole avant 1945

Dans l'évolution de l'agriculture et de ses associations, tout est global, mêlé d'aspects pratiques et de considérations idéologiques, de considérations économiques et d'aspirations sociales : tout cela s'est exprimé dans un mouvement polyfonctionnel unique qui a été syndical, coopératif et mutualiste, avant de se différencier en branches distinctes, au gré des dispositions légales et de l'évolution générale. Jusque dans les années trente, le syndicalisme a été « la bonne à tout faire » d'une agriculture française qui amorce son développement²⁹. L'étonnante diversité de ses interventions indifférenciées peut s'agencer en quatre rubriques principales : une action technique, économique, sociale et politique, dans la mesure où les syndicats ont toujours essayé de faire pression sur le gouvernement dans le but d'influencer ses décisions. Rappelons qu'à côté de ce syndicalisme à vocation générale, il existait et existe encore des associations spécialisées par produit. Ces dernières, grâce à la puissance de leurs moyens de pression, exercent une influence sur les organisations professionnelles et les pouvoirs publics.

Pierre Barral³⁰, à travers l'histoire des agrariens français met en évidence l'évolution du monde agricole. Le terme « agrarien », définit ici l'ensemble des affirmations collectives du monde rural. L'auteur analyse précisément les structures sociales paysannes, les attitudes religieuses, les orientations politiques qui ont déterminé en profondeur les tendances et les formes de l'action paysanne de 1860

29 Houée Paul, *Coopération et organisations agricoles françaises*, Editions CUJAS, Paris, 1970.

30 Barral Pierre, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Armand Colin, 1968.

jusqu'aux années 1960. Le milieu du dix neuvième siècle marque, selon lui, la victoire décisive de la révolution industrielle. Le monde agricole se sent désormais séparé, dominé et exploité. A partir de 1914, le monde paysan entame la seconde phase de son évolution qui se caractérise par son intégration progressive dans la société française. Le monde paysan se transforme et abandonne de plus en plus les luttes dispersées pour l'action collective, délaissant les dirigeants qu'il s'était donnés en la personne de notables, (période de 1860 à 1914), pour celles d'authentiques exploitants. Pour Pierre Barral, c'est cette nouvelle conscience de lui-même qui conduit le monde agricole du particularisme, en opposition avec la société industrielle, à l'intégration et à la cogestion. Alors que la société paysanne s'est inscrite jusqu'à la première guerre mondiale dans une logique de distinction et de séparation du reste de la société, elle va chercher une défense à l'intérieur du consensus collectif. L'histoire des agrariens et leur progressive intégration à l'ensemble de la société éclaire de façon pertinente l'évolution du syndicalisme agricole.

Jusqu'en 1934, deux tendances s'affrontent. La première, aristocratique, et la seconde, démocrate, est rattachée aux abbés démocrates et à la CFTC³¹. En 1935, la première tendance l'emporte, avec pour principal thème l'organisation corporative en agriculture. La grande crise de 1929 entraîne un véritable effondrement des prix agricoles à partir de 1932, et une nouvelle forme d'action professionnelle voit le jour : le dorgèrisme, qui va marquer durablement le syndicalisme agricole. Dorgères appelle la paysannerie, selon lui « la seule force saine du pays », à la lutte « contre l'Etat pourri », « les fonctionnaires incapables », « les parlementaires vendus », « la féodalité capitaliste », et « la pègre qui est à la tête de la France ». A son instigation, les comités de défense paysanne se multiplient, surtout dans la moitié nord du pays, donnant aux agriculteurs le sentiment de s'exprimer par eux-mêmes. Au cri de « Haut les fourches », encadrés par un service d'ordre, les Chemises vertes, ils entendent imposer leur volonté sur le terrain par la violence. La démarche de Dorgères est teintée de populisme. Il fonde en 1928, le

31 Confédération française des travailleurs chrétiens.

Parti agraire et paysan français, qui deviendra un éphémère Front paysan (1935). Tous ces mouvements subissent l'attrait de la doctrine corporatiste.

En 1940, Pétain instaure un régime corporatif, qui prend ses sources dans l'agrarisme conservateur né dans la fin du dix neuvième siècle³². Ce régime corporatif se base sur un syndicalisme professionnel familial, mixte, unique et hiérarchisé, conformément à la doctrine corporatiste de Louis Salleron³³. Cette période constitue sûrement l'étape la plus importante dans l'histoire des structures professionnelles et de leurs rapports avec l'Etat. Cette corporation se révèle être très prégnante : elle instaure tout d'abord l'unicité professionnelle et pour commencer l'unicité syndicale : un seul syndicat local, une seule union régionale à laquelle chaque syndicat local est tenu d'adhérer, une seule corporation nationale. Les organismes économiques sont intégrés dans l'organisation corporative. L'affiliation obligatoire, un moment envisagée, n'est pas dans la loi, mais chacun doit participer au financement de l'organisation corporative et les syndicats sont chargés de répartir les produits industriels rationnés. De fait, tous les agriculteurs sont syndiqués. Ce régime résiste jusqu'à l'ordonnance de 1944 qui supprime la corporation. Les syndicats agricoles garderont la marque de cet épisode. Après la seconde guerre mondiale, la CGA³⁴ tient le devant de la scène, et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles est créée en 1946 comme l'une des sept branches de la CGA. Une lutte acharnée et rapide oppose la CGA, aux mains des résistants et des socialistes, à la FNSEA, conquise par d'anciens membres de la corporation. La FNSEA revendique alors seule le droit de représenter le monde agricole et parvient à faire périliter la CGA. La reconstitution en 1949 des Chambres d'agriculture et de leur Assemblée permanente (supprimées sous le régime de Vichy afin de faire place nette aux institutions corporatistes) complète le retour au paysage institutionnel d'avant-guerre. Sur les ruines de la CGA, s'est

32 Boussard Isabel, *Vichy et la Corporation paysanne*, Paris, Presses de la FNSP, 1980.

33 Salleron Louis, *Un régime corporatif pour l'agriculture*, Paris, Sirey, 1937.

34 La Confédération générale agricole, qui se rapproche de la puissante CGT d'après guerre.

construit un système quadripartite qui s'est efforcé de retrouver l'unité perdue : c'est « le système des quatre grands³⁵ ».

2.2 Le mythe de l'unité agricole face à la différenciation socio-économique croissante des agriculteurs

Comme le montre Bertrand Hervieu, « quatre piliers forment l'armature du nouveau système institutionnel³⁶ » qui assure, dès le début de la cinquième république, la représentation du monde agricole auprès des pouvoirs publics : deux fédérations syndicales (la FNSEA et le CNJA), une Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole (la CNMCCA), et une Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, l'APCA. Ce dispositif fut au centre de l'élaboration d'une politique agricole de modernisation, et ces quatre instances se sont constituées en vue de la négociation avec les pouvoirs publics et de l'instauration d'une cogestion Etat-Profession de la politique agricole. Il semble toutefois que le syndicalisme agricole unitaire ait subi quelques modifications pendant les Trente Glorieuses suite aux mutations structurelles de l'agriculture, bouleversant ainsi le système de représentation agricole.

2.2.1 la FNSEA et le CNJA

La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) rassemble environ 350 000 agriculteurs et fonctionne selon une triple structure, territoriale, par produits et par catégories d'exploitants. L'échelon essentiel de l'activité syndicale est départemental. Les associations nationales spécialisées constituent la deuxième composante de la FNSEA, elles sont au nombre d'une quarantaine et regroupent séparément les producteurs de lait, de betteraves, etc. Elles dépendent statutairement de la FNSEA depuis 1946, même si la plupart lui sont bien antérieures. Leur relation ambivalente avec la FNSEA se traduit par la relative indépendance de fonctionnement de la Commission permanente de coordination des associations spécialisées (CCAS) intégrée au sein de la FNSEA.

35 François Clerc, article « *Organisations agricoles* », Encyclopedia Universalis, 2002.

36 Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs*, Paris, PUF, 1996, p.80.

Cette commission est chargée d'harmoniser les politiques des différentes associations spécialisées de la FNSEA et bénéficie de moyens budgétaires spécifiques apportés par les différentes associations spécialisées. Les socialistes investigateurs de la mise en place de la CGA espéraient créer avec la CCAS un contre-pouvoir au sein de la FNSEA et limiter les ambitions des associations spécialisées de grandes cultures³⁷. Assurant une concertation entre les différentes associations spécialisées et permettant une certaine solidarité financière entre elles, la CCAS n'en reste pas moins largement sous l'influence des organisations représentant les grandes cultures, au premier rang desquelles se trouvent l'Association générale des producteurs de blé (AGPB) et la Confédération générale des betteraviers (CGB). Enfin, les sections sociales regroupent des exploitants selon des critères comme le faire-valoir (fermiers ou propriétaires) ou l'âge, par exemple, la SNFM, section nationale des fermiers et métayers.

L'adhésion à la FNSEA a longtemps était considérée comme « normale » dans le monde agricole. La cotisation de base à la FNSEA s'élevait en 2007 à 55 euros. A partir du seizième hectare, l'agriculteur doit payer 2,75 euros supplémentaires par hectare. Pour une exploitation de 100 ha environ, la cotisation annuelle revient donc à plus de 300 euros. A côté de l'adhésion au syndicat à vocation générale, les agriculteurs peuvent adhérer à des associations spécialisées de filière telles que par exemple l'Association générale des producteurs de blé ou la Confédération générale des betteraviers. Il n'existe toutefois pas d'adhésion automatique entre l'affiliation à une association spécialisée et le syndicat à vocation générale (FNSEA ou CNJA). Les agriculteurs doivent payer une cotisation en tant qu'agriculteur à leur FDSEA, qui transmettra leur adhésion à la FNSEA, et payer également, s'ils le souhaitent, leur affiliation à une association spécialisée.

S'il est difficile d'obtenir précisément de l'évolution du taux de syndicalisation des agriculteurs à la FNSEA, « la Fédé » revendique officiellement quelques 500 000 adhérents. Soustraction effectuée et correctifs appliqués, les

37 Tavernier Yves, *Le syndicalisme paysan, FNSEA-CNJA*, Paris, Presses de la FNSP, 1969.

troupes pourraient avoisiner les 350 000 adhérents³⁸. Les fédérations départementales les plus en pointe attireraient jusqu'à 65 % des chefs d'exploitation, d'autres n'atteindraient guère que le tiers. On estime le taux de syndicalisation à la FNSEA à environ 55 %, ce qui comparé au taux de syndicalisme officiel des salariés (environ 8%) est extrêmement élevé. L'affiliation donne accès à des services exclusivement réservés aux adhérents, comme des aides juridiques gratuites, des conseils fiscaux, des prêts d'ordinateurs, des assurances avantageuses, etc. Par exemple, la FDSEA-Vendée avait prévu avec l'assureur Groupama un contrat réservé exclusivement à ses adhérents, leur accordant diverses facilités financières et des services de remplacement en cas de maladie. L'affiliation à un autre syndicat prive donc un agriculteur d'avantages intéressants et plus encore puisque, selon certains, se risquer à adhérer à un autre syndicat que la FNSEA c'est s'exposer à se voir refuser un emprunt, une aide. Les débouchés coopératifs se réduiraient, d'autres parlent de lenteurs administratives à n'en plus finir³⁹. On retrouve ici un fonctionnement proche du closing-shop décrit par Mancur Olson⁴⁰, dans la mesure où le syndicat va proposer des incitations sélectives positives pour inviter les membres d'une catégorie à adhérer. Ne pas s'y affilier, c'est se priver de certains services et s'exposer éventuellement à des formes de sanctions négatives⁴¹.

38 « Le syndicalisme agricole cherche des militants », *La France agricole*, décembre 1995.

39 Gorneg Paol, « Un syndicat agricole « à la soviétique ». Voyage au cœur de la FNSEA », *Le Monde diplomatique*, janvier 2001.

40 Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1966.

41 Sur les sanctions négatives voir Fanch Elegoët. Ce dernier a montré comment les cultivateurs bretons se sont organisés afin d'améliorer les prix du marché. Le contrôle syndical et plus généralement social est à l'origine du fonctionnement de certaines FDSEA. Lors de réunions, les agriculteurs se sont mis d'accord pour cesser toutes les expéditions de drageons vers l'extérieur. Au cours de ces rassemblements, les producteurs devaient signer, devant leurs voisins, un engagement sur l'honneur de ne pas expédier de drageons. Ainsi on oblige les producteurs à adopter une stratégie collective et on met fin au raisonnement que chacun, individuellement pourrait tenir en tentant de vendre ses produits pendant que les cours remontent légèrement, suite au refus de vendre des autres cultivateurs. Il s'agit dans les réunions de quartier de contrer un tel raisonnement et d'amener chacun à la conviction que lorsqu'il cessera ses expéditions, son voisin en fera de même. Si la contrainte résultant du seul voisinage ne fonctionnait pas, les responsables des FDSEA ont envisagé des sanctions. Les récalcitrants pouvaient ainsi s'exposer à leur radiation des organismes mutuels et coopératifs, à leur exclusion des réseaux d'entraide, et à la mise à l'index dans le quartier, y compris « en cas de pépins » sur sa ferme. Le

La FNSEA souhaite avoir le monopole de la représentation agricole, l'existence du CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs) qui échange des administrateurs avec elle, ne va néanmoins pas à l'encontre de cette unité. Le CNJA ou le syndicat des jeunes agriculteurs, créé en 1954, est lié juridiquement à la FNSEA et à ses fédérations départementales. C'est l'âge de trente-cinq ans qui dessine la ligne de partage des adhérents. Il est organisé en centres cantonaux, fédérés au sein des centres départementaux eux-mêmes rassemblés en centres régionaux, au sein du centre national. Sa structure est plus simple que celle de la FNSEA. Pour adhérer au syndicat des Jeunes agriculteurs, l'affiliation est gratuite pour les JA qui sont à la FNSEA et qui ont moins de trente-cinq ans.

Le CNJA, à la fin des années cinquante, transforme l'autonomie qui lui est concédée en une indépendance totale, et adapte dans un langage syndical, le programme élaboré par la Jeunesse agricole catholique. C'est parce que la Jeunesse agricole catholique (JAC) a permis l'émergence d'une nouvelle catégorie de jeunes paysans, capables de gérer eux-mêmes la représentation de leur milieu professionnel et d'imaginer leur avenir, qu'elle a pu être considérée comme un facteur majeur d'évolution du monde rural⁴². L'originalité de la démarche de la JAC réside dans la dimension religieuse donnée à la modernisation de l'agriculture. Ses militants valorisent le progrès technique et le productivisme, dans le but de pouvoir « nourrir ceux qui ont faim ». Les nouvelles élites formées par la JAC et qui prennent le commandement du CNJA, puis de la FNSEA, au début des années soixante, ont largement influencé toute l'agriculture française de la seconde moitié

cultivateur s'exposait également à des tracasseries de toutes natures comme le dégonflage de ses pneus, on pouvait également sucrer l'essence de son tracteur et « mouiller son delco », etc. Le vendeur récalcitrant serait ainsi « l'homme que l'on montre du doigt », révélant ainsi le contrôle social puissant de cette FDSEA. Elegoet Fanch, *Révoltes paysannes en Bretagne à l'origine de l'organisation des marchés*, Plabennec, Editions du Léon, 1984.

42 Duriot Marie Joseph, *Les mouvements d'action catholique rurale. Facteur d'évolution du monde rural*, Paris, thèse de doctorat de recherche FNRS, 1963. Et plus récemment, François Purseigle, *Les sillons de l'engagement. Jeunes agriculteurs et action collective*, Paris, l'Harmattan, 2004.

du vingtième siècle⁴³. Aujourd'hui, le journal *La France agricole*⁴⁴ estime à 60 000 le nombre des adhérents du CNJA.

Depuis leur création jusqu'à aujourd'hui, la FNSEA et le CNJA tentent de rassembler des agriculteurs très différents les uns des autres. Les deux centrales véhiculent l'idée de l'unité paysanne (on retrouve l'empreinte de Vichy), alors que la grande majorité des auteurs⁴⁵ s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'un mythe. Pour des raisons historiques et politiques, les syndicats majoritaires rassemblent des fermiers, des propriétaires, des éleveurs, des viticulteurs, des céréaliers... Certains « agri-managers » témoignent de pratiques très sophistiquées (hors sol, champs-usines...), alors que d'autres traient encore leurs vaches à la main. On remarque des distinctions très importantes tant au niveau des pratiques qu'au niveau des subventions, des modes de vie... Les organisations syndicales à vocation générale sont toutefois parvenues à maintenir une unité forte entre l'ensemble des agriculteurs français. Néanmoins il semble que l'évolution structurelle du monde agricole mette de plus en plus à mal cette cohésion. Le développement de syndicats à vocation générale contestataires révèle d'ailleurs les difficultés rencontrées par la FNSEA et les Jeunes agriculteurs.

Les deux syndicats majoritaires ont accompagné l'entrée dans le monde de la productivité et de la rationalité économique. Les agriculteurs constituent désormais un groupe social minoritaire au sein de la société française. La

43 Pour comprendre le lien entre la religion et l'évolution de l'agriculture, on se référera à l'article de Charles Suaud, « Conversions religieuses et reconversions économiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 38, 1982. Dans son article, l'auteur démontre que la religion n'est pas le premier moteur des transformations des campagnes, car de toute façon, elles se seraient produites sous l'effet des contraintes économiques ou du développement de la scolarisation. De la même façon, elles se sont réalisées dans les régions où l'Eglise est absente. Il montre malgré tout comment la religion a imprimé sa force propre et a imposé la marque de ses principes au changement. L'auteur présente comment l'engagement religieux change de fonction pour les paysans qui ont évolué et appartiennent désormais à une élite technicienne, novatrice et paysanne. L'engagement religieux, notamment au sein du CMR (Chrétiens dans le monde rural) ne répond plus à la nécessité de régler les contradictions d'une population locale d'agriculteurs dont les intérêts particuliers sont subordonnés à l'équilibre du groupe tout entier, mais bien de gérer les problèmes de conscience individuelle qu'une réussite économique ne manque pas de poser à des individus restés attachés aux solidarités paysannes traditionnelles.

44 « Le syndicalisme agricole cherche des militants », *La France agricole*, décembre 1995.

45 Hubscher Ronald et Lagrave Rose-Marie, « Unité et pluralisme dans le syndicalisme agricole français. Un faux débat », *Annales*, n° 48, 1993.

population agricole, rassemblait, en 1945, un tiers de la population active, aujourd'hui les agriculteurs ne représentent plus que 4% de la population active (600 000 personnes), dont un tiers est voué à disparaître d'ici les quinze prochaines années. De même, le nombre de salariés agricoles permanents ne cesse de diminuer. En 2000, ils étaient au nombre de 116 000. 80 % d'entre eux ne sont plus aujourd'hui ni logés, ni nourris par leurs employeurs. Leur statut et leur mode de vie tendent à rejoindre ceux de l'ensemble des salariés. L'amenuisement du nombre de salariés permanents s'accompagne en outre du développement du salariat à temps partiel, à temps partagé entre deux ou trois exploitations, occasionnels ou saisonniers, bouleversant les repères traditionnels du monde agricole. Sur le plan identitaire, les Trente Glorieuses et la modernisation de l'agriculture française ont favorisé l'imposition d'une nouvelle catégorie de référence, celle d'agriculteur, en opposition à celle de paysan. Bertrand Hervieu écrit que « le paysan travaille, produit et se perçoit lui-même au sein d'une collectivité villageoise, dans laquelle la consommation domestique est centrale. L'agriculteur travaille, produit et définit son activité en fonction des conditions d'un marché de plus en plus internationalisé »⁴⁶. Alors que cette transformation n'est pas encore assimilée par tous, c'est à présent une nouvelle représentation de l'agriculteur qui émerge, qui ne serait plus guidé par la recherche de la productivité mais préoccupé également par l'aménagement du territoire et le développement durable. Ainsi les références identitaires des agriculteurs sont multiples et révèlent leur hétérogénéité. La FNSEA a dans ce contexte de plus en plus de difficulté à rassembler des agriculteurs aux profils et aux ambitions aussi distinctes voire antagonistes. Elle se trouve entre deux logiques, celle de la compétitivité et donc de la concentration et celle au contraire du respect de la diversité agricole et d'une agriculture répartie sur l'ensemble des territoires, implantée dans un terroir et participant au développement rural.

La spécialisation et la concentration des cultures sur les bassins de production les plus compétitifs révèlent le clivage entre des exploitations compétitives capables de s'insérer sur le marché mondial et d'autres moins

46 Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs*, Paris, PUF, 1996, p.5.

performantes. Les premières poursuivent leur spécialisation et cherchent à s'agrandir, alors que les secondes, surtout orientées vers la polyculture, luttent pour se maintenir. En effet, 5% des exploitations professionnelles ont plus de 200 hectares en 2005 et elles cultivent 19% de la Surface agricole utile (SAU) totale des exploitations professionnelles⁴⁷. Les surfaces libérées par les exploitants ayant cessé leur activité ont pour une part été reprises par des agriculteurs déjà en place. Les superficies se concentrent dans des exploitations de taille sans cesse croissante. Le nombre d'exploitations de moins de 100 hectares décroît, tandis que celui des plus de 100 hectares augmente, et d'autant plus vite que la taille est plus élevée. La taille moyenne des exploitations professionnelles atteint aujourd'hui près de 74 hectares de superficie agricole, soit 9 hectares de plus qu'en 2000⁴⁸. En 1988, elles ne disposaient que de 42 hectares. Enfin, La tendance à l'agrandissement se vérifie pour toutes les spécialisations. Entre 2000 et 2006, les exploitations de grandes cultures gagnent 11 hectares et en valorisent désormais plus de 110. La concentration renforce la spécialisation. La place des exploitations de polyculture associées à divers élevages diminue (figure 1). Même constat pour les producteurs bovins associant viande et lait. En termes de dimension économique, le poids des exploitations spécialisées est encore plus marqué. Les exploitations de grandes cultures en représentent plus du quart et les unités viticoles d'appellation un sixième. Les spécialisations régionales demeurent marquées.

⁴⁷ Agreste 2005.

⁴⁸ Agreste 2006.

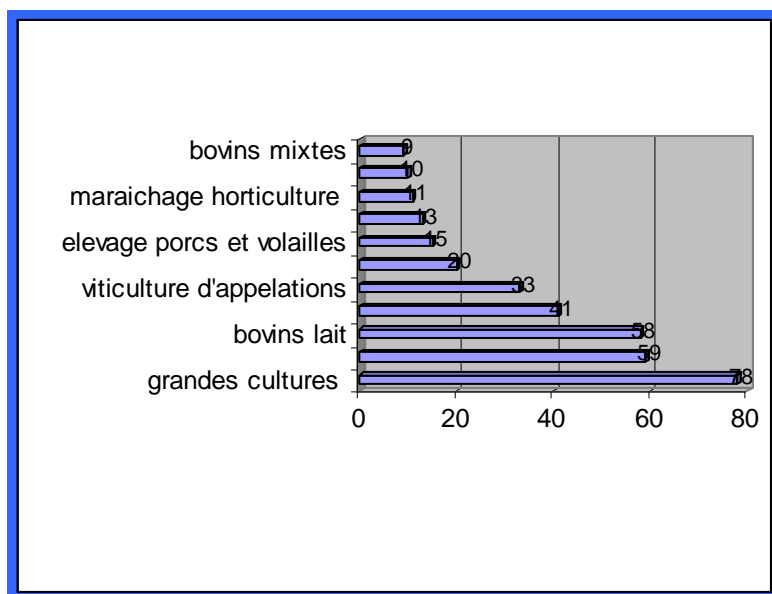


Figure 1: exploitation professionnelle par orientation technico économique en milliers

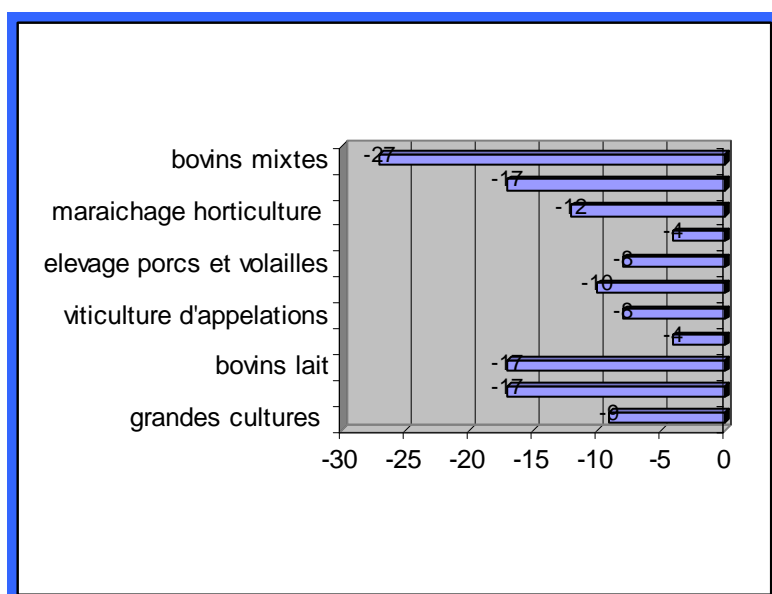


Figure 2: variation du nombre d'exploitation professionnelle par orientation technico économique entre 2005 et 1988. (Agreste).

Les dirigeants des associations spécialisées ont dans ce contexte épousé la logique de la compétitivité. Ces organisations de filière représentent d'ailleurs les intérêts des agriculteurs les plus performants. En valorisant depuis des décennies une conception économique de la défense des intérêts agricoles, ils ont largement

contribué au déplacement du registre de l'action syndicale. Comme l'explique Denis Pesche, au sujet de l'Association générale des producteurs de blé (AGPB), « pendant les années soixante et soixante-dix, la logique dominante de la représentation des intérêts évolue. Alors que le syndicalisme agricole était l'émanation d'un groupe social, la paysannerie, il devient celle d'un groupe professionnel, les exploitants agricoles, en passant d'une logique identitaire basée sur l'appartenance à un groupe et à un terroir, à une autre basée sur la pratique d'un métier, le syndicalisme agricole consacre la forme principale de légitimité sur laquelle les associations spécialisées ont fondé leur développement »⁴⁹. Les associations spécialisées vont alors participer à la construction de la distinction entre les questions agricoles d'ordre économique et l'avenir des zones rurales. C'est sur cette dissociation que va s'appuyer la volonté de voir en l'agriculture une branche économique comme les autres. Les associations spécialisées, et notamment celle des grandes cultures, vont alors valoriser l'image de l'entreprise agricole et s'orienter vers des actions de représentation des intérêts purement économiques, et marginaliser le traitement des questions dites sociales. Elles apparaissent alors aux yeux des producteurs et des pouvoirs publics comme les groupes les mieux placés pour représenter une catégorie d'agriculteurs, occupant davantage la place de groupe d'intérêt, représentant un secteur économique spécifique, plutôt que celle de syndicat porteur d'une vision plus large. Et alors qu'investir la forme syndicale c'est se référer à une filiation, le syndicat peut renvoyer aux petits, aux mouvements sociaux, au corporatisme, au catégoriel au révolutionnaire, c'est le terme de groupe d'intérêt qui sera investi par les associations spécialisées de filière, se démarquant ainsi du mythe de l'unité paysanne qui a marqué le syndicalisme agricole.

Pour assurer leur développement économique et leur représentation politique, les agriculteurs disposent, en plus de leurs structures syndicales, du CNMCCA et des Chambres d'agriculture.

49 Pesche Denis, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*, Paris, l'Harmattan, 2000.

2.2.2 La Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole

La CNMCCA constitue une des principales particularités du monde agricole : les agriculteurs ont la possibilité d'avoir des crédits spécialement adaptés à l'agriculture. Ils disposent d'un système de Sécurité sociale (la MSA) propre aux exploitants agricoles, enfin ils fonctionnent en coopératives. Le syndicalisme n'est plus aujourd'hui directement lié à toutes ces organisations, néanmoins la cogestion entre les fonctionnaires et les professionnels laisse à la FNSEA le principal pouvoir décisionnel. La fédération nationale de la mutualité agricole comprend d'une part la mutualité sociale agricole (MSA), et d'autre part les assurances mutuelles agricoles (AMA) des biens et des personnes rassemblés au sein de GROUPAMA. La Confédération française de la coopération agricole (CFCA) assume la représentation et la défense des intérêts de la coopération. La Fédération nationale du crédit agricole, FNCA, réunit quant à elle, des caisses régionales de crédit agricole mutuel, et est chargée de jouer un rôle d'impulsion.

2.2.3 Les Chambres d'agriculture

Les Chambres d'agriculture constituent le quatrième pilier. « Les Chambres d'agriculture sont, auprès des pouvoirs publics, les organes consultatifs et professionnels des intérêts agricoles de leur circonscription » (art 502 du Code rural). « L'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) est, auprès des pouvoirs publics, l'organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture » (art 542 du Code rural). Il s'agit donc d'une institutionnalisation, par le biais d'établissements publics, de la représentation du monde agricole tant au niveau départemental qu'au niveau national. Les Chambres d'agriculture sont composées de membres élus par les agriculteurs, sont investies d'un pouvoir consultatif et professionnel, et d'une mission d'intervention dans le domaine agricole. De la même façon, les artisans et les commerçants disposent de la Chambre du commerce et de l'industrie et de la Chambre des métiers pour être représentés. Ce système de représentation par Chambre fonctionne principalement

pour les travailleurs indépendants. De nombreuses analogies existent entre les agriculteurs et les artisans- commerçants, tant sur les modes de représentation des professions, que sur le type de revendication et les modalités d'action. Parallèlement à l'exercice de ce rôle consultatif, les Chambres d'agriculture interviennent dans différents secteurs notamment dans le secteur du développement (vulgarisation technique et économique).

2.3 Le particularisme de la cogestion et de la protestation

Le secteur agricole est marqué avant tout par une étroite proximité entre les représentants de la profession, quasiment exclusivement ceux des syndicats majoritaires, et les petits et hauts fonctionnaires de l'Etat. Cette imbrication est ancienne. Elle s'est amplifiée depuis les débuts de la cinquième République. L'agriculture est fréquemment présentée comme un secteur doté d'une dimension sociale et stratégique telle qu'il ne serait pas possible de l'abandonner aux seules lois du marché. Il s'agit tout d'abord d'assurer l'approvisionnement alimentaire quotidien de la population. On retrouve là une condition ancienne et centrale de l'indépendance de l'Etat nation. Au début de la cinquième République, les pouvoirs publics ont formé un appareil complexe de moyens financiers et techniques destinés à la modernisation du secteur et à son adaptation à une concurrence internationale sans cesse accrue. Enfin, l'Etat est sollicité pour concevoir et faire advenir une vision d'ensemble de l'aménagement du territoire. L'Etat et ses représentants sont donc investis d'un grand nombre d'attentes. Ces perspectives anciennes et plus récentes se doublent historiquement d'une stratégie politique où les classes dirigeantes ont toujours cherché une alliance étroite avec le monde agricole pour contrebalancer l'influence du mouvement ouvrier.

Aujourd'hui, l'Etat et la profession sont associés pour la définition et la mise en œuvre concrète de la politique agricole au sein d'un grand nombre de commissions, d'instances, nationales et locales, où se côtoient les représentants des agriculteurs et des fonctionnaires. Ces instances mixtes gèrent des ressources publiques et décident quels en seront les bénéficiaires, et quels projets

professionnels seront soutenus. La FNSEA et les JA bénéficient à ce titre d'un monopole institutionnel. La centrale syndicale contrôle tout : Chambres d'agriculture, Crédit agricole, Mutualité sociale agricole (MSA), commissions d'installations, instituts techniques spécialisés, coopératives... A titre d'exemple, les Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), chargées de décider de la validité des projets, entre autre ceux des jeunes qui aspirent à devenir à agriculteurs, sont composées majoritairement d'agriculteurs de la FNSEA et des JA.

La cogestion du secteur entre les pouvoirs publics et les professionnels n'empêche toutefois pas les agriculteurs de s'adonner à des formes de protestation plus conflictuelles. Lorsque leurs revendications ne sont pas prises en compte, ils n'hésitent pas à recourir à la manifestation pour se faire entendre. Pour qualifier ces mobilisations, certains ont parlé de « fureurs paysannes », d'autres de « jacqueries modernes ». On retient souvent le caractère éminemment violent de ces rassemblements. Patrick Mann⁵⁰ a analysé le répertoire d'action de ces derniers pendant les années soixante-dix. Il a notamment mis en évidence le recours systématique à la violence. Pendant cette période les agriculteurs sont confrontés à de nouvelles difficultés, la violence tend à devenir de plus en plus colérique et moins instrumentale. En même temps les affrontements entre l'Etat et les organisations officielles donnent lieu à des luttes symboliques obligeant chaque composante à déployer des stratégies de communication visant des publics différents, comme les consommateurs, les contribuables ou les citoyens.

Le début des années quatre-vingts est au contraire marqué par la forte modération des actions. Les colères paysannes se font de plus en plus rares et les agriculteurs privilégient les actions de communication. L'évolution du répertoire d'action des producteurs de lait est de ce point de vue assez illustrative : en 1964, leurs grèves visaient à empêcher l'approvisionnement des industries de première transformation (privées ou coopératives) : en 1980, lorsque les produits français sont interdits en Grande Bretagne, c'est dans les rues de Londres que les producteurs de lait se rendront pour y faire la distribution de 600 litres de leur

50 Mann Patrick, « Permanences et évolution du répertoire d'action collective des agriculteurs français depuis 1970 », *Economie rurale*, n° 201, 1991.

produit. Nathalie Duclos⁵¹ montre quant à elle comment l'ouverture du monde paysan, consécutive à son insertion dans les échanges économiques et à son évolution vers une position de minorité, a contribué puissamment à la modération des mobilisations agricoles. La fin du particularisme paysan explique également l'attention accrue des agriculteurs aux perceptions externes de leurs mobilisations. La violence devient pour l'opinion de plus en plus inacceptable et de fait contre-productive. D'autres arguments, comme par exemple le phénomène d'emprunt par les manifestants, de registres d'action puisés auprès de contestations modérées prises comme modèles, tendent à expliquer la fin des violences paysannes. Tout en témoignant d'une certaine continuité par rapport au registre traditionnel des actions paysannes, le répertoire d'action agricole se rapproche de formes plus urbaines de protestations publiques. Si l'on observe encore des saccages, des lâchers d'animaux, des feux de pneus, associés à des dégradations diverses, on remarque simultanément des rassemblements, des défilés, des actions symboliques variées. L'évolution du registre d'action des agriculteurs s'explique par plusieurs facteurs et notamment par leur insertion dans des relations d'interdépendance avec les autres pays européens. Conjointement à cela, la diminution des effectifs agricoles les a obligés à un travail de représentation de soi, afin de s'attirer le soutien de l'opinion publique. Ils ont, de fait, recours plus fréquemment à des formes modérées de mobilisation⁵².

D'un côté les agriculteurs entretiennent des relations de proximité avec les pouvoirs publics, que certains qualifient de relations corporatistes, et, en même temps, ils n'hésitent pas à s'opposer parfois même violemment aux pouvoirs publics nationaux. Ceci invite à s'interroger sur ce que l'on entend par cogestion. Les spécialistes divergent sensiblement à ce sujet. Ce mot et son usage ne sont évidemment pas neutres. La cogestion est une revendication portée par les syndicats dominants. Pour Claude Servolin⁵³, le rapport entre l'Etat et le

51 Duclos Nathalie, *Les violences paysannes sous la cinquième République*, Paris, Economica, 1998.

52 Ibid.

53 Servolin Claude, *L'agriculture moderne*, Paris, Seuil, 1989.

syndicalisme est déséquilibré au profit du premier, selon lui, omnipotent et omniprésent. Claude Servolin estime que la cogestion remplit principalement une fonction de transmission et de légitimation auprès des agriculteurs de la politique agricole arrêtée par les pouvoirs publics. Au contraire Pierre Muller⁵⁴ utilise le terme de cogestion et de corporatisme. Ce dernier n'est pas à entendre comme la défense d'une contre société et d'un mode de vie, mais comme la mobilisation de forces professionnelles à la recherche du maximum d'avantages de la part de l'Etat. Cette approche repose sur une vision d'ensemble de la société française comme étant marquée par un mouvement de corporatisation. Les groupes sociaux et les activités sont de plus en plus diversifiés, et des rapports privilégiés et fermés se nouent entre les l'Etat et les représentants professionnels, et chacun puise dans ces relations, l'information et les moyens de légitimer ses actions.

Sans minimiser l'étroite collaboration entre l'Etat et les professionnels, on peut nuancer l'idée de corporatisme, et ce pour deux raisons. La première a trait à l'évolution des questions agricoles puisqu'elles concernent à présent des domaines divers. Bertrand Hervieu, note d'ailleurs à ce sujet « qu'un projet politique englobant, qui voudrait conjuguer une politique des structures, une politique d'aménagement rural, une politique de protection sociale et de formation, une politique sanitaire et d'environnement, une politique industrielle et commerciale ainsi qu'une politique internationale ne peut plus voir le jour [...]. Parce que chacun de ces volets se définit désormais en dehors de l'agriculture, et non d'abord par rapport à elle⁵⁵. » Les représentants des organisations professionnelles conservent des rapports étroits avec les plus hautes instances de l'Etat, mais les centres de décision se divisent entre l'Etat et le niveau européen. Les représentants de la profession ont intégré cette donnée dans leur stratégie d'expression et de défense des intérêts. La seconde raison, qui permet de nuancer l'idée de corporatisme, c'est que le monopole de la représentation concédé par l'Etat à la FNSEA et au CNJA, au début des années soixante, a toujours été contesté.

54 Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Points, 1980.

55 Hervieu Bertrand, *Les champs du futur*, Paris, Editions François Bourin/Julliard, 1994.

2.4 La place hégémonique de la FNSEA-CNJA contestée

A plusieurs reprises l'unité syndicale fut battue en brèche. En 1953, ce sont les difficultés du marché de la viande qui provoquèrent la naissance d'un comité d'action, dit comité de Guéret. Cette organisation est une préfiguration du MODEF (Mouvement de coordination et de défense des exploitations agricoles familiales) : sa création est largement inspirée par le parti communiste⁵⁶.

Depuis les années soixante, la FNSEA est traversée par divers courants. La tendance à l'intérieur de ce syndicat est d'accroître la diversité en son sein, au risque de nouveaux conflits. Le grand débat dans les années soixante-dix est de savoir si le syndicalisme agricole peut constituer un syndicalisme de travailleurs. Beaucoup d'agriculteurs ne se perçoivent pourtant pas en tant que prolétaires, mais plutôt en tant qu'entrepreneurs. La lutte des classes traverse l'agriculture et se retrouve autour du mouvement des Paysans-travailleurs et de son leader Bernard Lambert⁵⁷. En 1970, environ la moitié des centres départementaux des jeunes agriculteurs (CDJA) sont considérés sous influence des Paysans-travailleurs. Au CNJA comme dans le mouvement des Paysans-travailleurs, on est plutôt d'accord sur le type de société à réaliser, mais la divergence est totale sur les moyens d'y arriver. Pour les Paysans-travailleurs, les politiques de concertation avec l'Etat constituent une complicité, ils souhaitent plutôt s'inscrire dans un rapport de force avec les pouvoirs publics. Le CNJA prône quant à lui, une transformation progressive. Suite à des élections internes, le CNJA va s'inscrire désormais sans défaillance dans le sillage de la FNSEA, et rapidement les CDJA contestataires sont reconquis grâce à l'appui de la FNSEA (orthodoxe). Chaque fois, la tactique sera la même : démontrer le caractère minoritaire des Paysans-travailleurs.

Les remous entre la FNSEA et le CNJA vont s'apaiser au fur et à mesure que les courants de gauche créeront leur organisation propre. Alors que jusque là

56 Lagrave Rose-Marie, « Les gauches syndicales », dans Coulomb Pierre, Delorme Hélène, Hervieu Bertrand, Jolivet Marcel, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

57 Bernard Lambert constitue à ce titre un bon exemple de militant de la gauche paysanne. Après avoir commencé à la JAC, il se dirige vers le MRP (Mouvement républicain populaire), puis vers le PSU (Parti socialiste unifié) dans les années soixante-dix. Cf Lambert Bernard, *Les paysans dans la lutte des classes*, Paris, Seuil, 1970.

les Paysans-travailleurs avaient agi à l'intérieur du CNJA en tant que courant d'idées. Après l'épisode des Paysans-travailleurs, chacun est entre soi. Il n'y a plus eu de groupes ou de tendances à l'intérieur des deux organisations syndicales (FNSEA ou CNJA) pour lancer un débat d'idées.

Le courant des Paysans-travailleurs va se rassembler en une association en 1974 puis en 1977, en Mouvement syndical des travailleurs paysans (MSTP). La Fédération nationale des syndicats paysans (FNSP), dissidente de la FNSEA-CNJA, naît en avril 1982 dans une perspective réformatrice, qui la rapproche du parti socialiste et du gouvernement d'alors.

À droite, voire plutôt à l'extrême droite, apparaît la Fédération française agricole (FFA) en 1969, qui affiche des positions très réservées à l'égard de la PAC. Elle est absorbée en 1994 par la Coordination rurale.

Après les résultats aux élections de mai 1981, et l'avènement de la gauche au pouvoir, les tensions internes au syndicalisme minoritaire s'apaisent tandis que se ravivent les oppositions au syndicalisme majoritaire, mais cette fois, on remarque plutôt une mutation radicale du syndicalisme agricole de gauche : c'est le passage d'un syndicalisme d'opposition à un syndicalisme de cogestion. Cette mutation du refus absolu de prendre part à l'élaboration de la politique agricole vers une position plus pragmatique n'émerge pas à n'importe quel moment⁵⁸. Depuis 1981, la gauche est au pouvoir et Edith Cresson, ministre de l'Agriculture, conforte les attentes de la gauche paysanne en reconnaissant l'existence des syndicats minoritaires que sont la Confédération des syndicats de travailleurs paysans (CNSTP), l'Inter paysanne (FDSEA dissidente) qui devient la FNSP en 1982, le MODEF et la FFA⁵⁹. C'est un véritable bouleversement dans l'histoire de la représentation des agriculteurs dans la mesure où jusqu'alors seuls la FNSEA et le CNJA étaient considérés comme des syndicats représentatifs. Cette mesure doit permettre au gouvernement de reprendre la main sur une politique agricole

58 Bruneau Ivan, « La Confédération paysanne », *Regards sur l'actualité*, n° 269, 2001.

59 Edith Cresson organisera les assises du développement rural qui présentent la particularité de rassembler tous les syndicats agricoles autour de la même table. Cf Suaud Charles, « Le mythe de la base. Les états généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

largement cogérée. Le syndicalisme majoritaire va rapidement réagir et en mars 1982, 100 000 agriculteurs manifestent à Paris contre la politique du gouvernement. Michel Rocard remplace Edith Cresson en 1983, et fixe le seuil minimal de 15 % des voix pour la répartition des sièges dans les commissions agricoles départementales, ce qui diminue l'influence des syndicats minoritaires. Enfin, en 1986, les législatives sont remportées par la droite, et Jacques Chirac, alors Premier ministre, confie le ministère de l'agriculture à François Guillaume, ancien président de la FNSEA, lequel annule les dispositions prises par Edith Cresson.

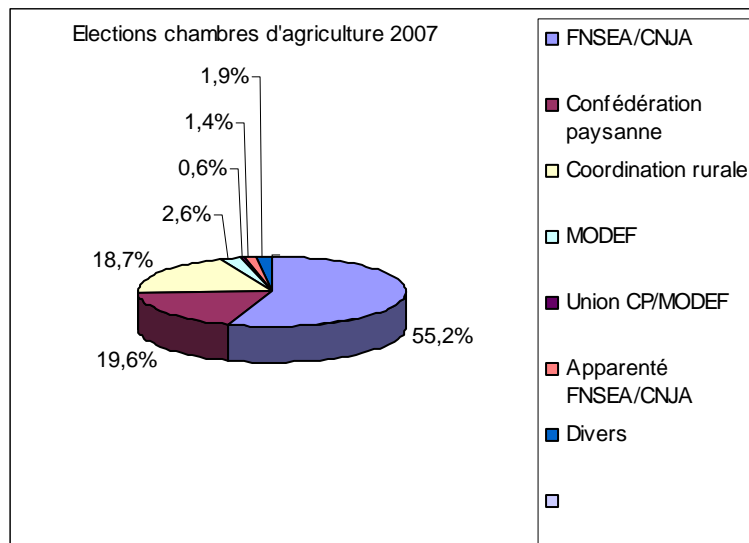
A la fin des années quatre-vingts, la gauche paysanne (FNSP, CNSTP et quelques organisations départementales autonomes), afin de proposer une alternative aux élections aux Chambres d'agriculture de 1989, va devoir s'unir et en mars 1987, la Confédération paysanne est créée. L'organisation prône principalement le maintien d'agriculteurs nombreux sur tout le territoire, remet en cause les politiques agricoles productivistes, et valorise la qualité des produits et d'autres pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Pour montrer entre autre son attachement à la terre, elle se revendique comme étant un syndicat de paysans, non pas d'exploitants agricoles comme c'est le cas à la FNSEA. La Confédération paysanne s'appuie sur des liens verticaux (syndicats des producteurs de lait de brebis) et horizontaux (mouvements écologistes, Via Campesina pour la défense des paysans de tous les pays, ATTAC...)⁶⁰.

En 1989, « la Conf » obtient 18,3% des suffrages aux Chambres d'agriculture, en 1995, 20,7%, en 2001, 26,4% et 19.6 % en 2007. Les élections de 2001 confirmaient le statut de syndicat représentatif de la Confédération paysanne, les dernières élections aux Chambres d'agriculture (2007)⁶¹ certifient l'hégémonie

60 Martin Jean-Philippe, « La Confédération paysanne entre contestation traditionnelle et nouvelles propositions », *Sciences de la société*, n° 45, 1998.

61 Entre 2001 et 2007, le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales est passé de 3,05 millions d'électeurs à 2,77 millions, soit une baisse de 9,21%, avec des évolutions contrastées d'un collège à l'autre : pour le collège des chefs d'exploitation, la baisse est de 15,39% (585 403 électeurs inscrits en 2007). Baisse également dans les deux collèges salariés, plus forte pour le secteur "production agricole" (-5,83%) que pour le collège des salariés des groupements professionnels (-1,38%). Pour le collège des chefs d'exploitation

de la FNSEA et du CNJA et révèlent surtout la montée en puissance de la Coordination rurale au détriment de la Confédération paysanne. Notons d'ailleurs que l'absence de son leader José Bové dans la campagne aux élections agricoles et sa présence fortement médiatisée dans les élections présidentielles d'avril 2007, peuvent expliquer la faiblesse des résultats. En effet, selon François Purseigle⁶², « les agriculteurs détestent mélanger les genres et n'apprécient pas que quelqu'un ayant une étiquette professionnelle endosse un costume politique ». La Confédération paysanne remportait 26.4% des voix en 2001, elle n'en comptabilise plus que 19.6% en 2007, demeurant ainsi le second syndicat agricole, mais suivi de très près par la Coordination rurale qui effectue une percée importante dans le monde agricole, en totalisant 18.7 % des voix. Une partie des votes protestataires accordés à la Confédération paysanne en 2001 a pu se reporter sur la Coordination rurale, syndicat de la droite traditionnelle, voire populiste, qui n'hésite pas à questionner de façon virulente, la légitimité des institutions bruxelloises.



Les résultats des élections aux Chambres d'agriculture révèlent une partie du malaise paysan. Toutefois, l'alliance FNSEA-CNJA demeure largement

et assimilés, le taux de participation a été de 66,4 % en hausse par rapport à 2001 (61,22%).

⁶² *La Croix*, 7 février 2007. François Purseigle est sociologue et spécialiste des questions agricoles au Cevipof.

majoritaire et ne remet pas en cause la cogestion qui marque le secteur. Historiquement, le gouvernement français entretient des liens de type corporatiste avec ses agriculteurs. On a toutefois pu remarquer que le syndicalisme à vocation générale éprouvait quelques difficultés et que les groupes d'intérêt agricoles spécialisés semblaient jouer un rôle prépondérant dans la représentation des agriculteurs. Ce passage du syndicalisme aux groupes d'intérêt agricoles marque profondément les formes de représentation des intérêts au niveau national, mais également au niveau européen. Les difficultés rencontrées par la FNSEA et par les syndicats agricoles des autres pays européens se retrouvent en partie au sein des structures organisationnelles transnationales dont les agriculteurs européens se sont dotés, et notamment au sein du Comité des organisations professionnelles agricoles, le COPA.

2.5 L'encadrement syndical agricole européen à vocation générale : Handicaps et ressources organisationnelles du COPA

Plusieurs organismes assurent la représentation des agriculteurs français en Europe. Ces derniers siègent dans des structures syndicales transnationales, aux côtés de leurs homologues européens. Le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) est créé en 1958 et se compose essentiellement des syndicats majoritaires de chaque pays (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Deutscher Bauerverband etc.). Parallèlement, la représentation syndicale des agriculteurs dans l'UE est assurée par des associations européennes de filière, qui fédèrent les associations spécialisées nationales. Il convient d'examiner le rôle et les prérogatives de l'organisation professionnelle agricole à vocation générale.

Le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) représente la majorité des agriculteurs de l'UE auprès des différentes instances communautaires. Il est créé grâce à la négociation réussie entre les responsables de la Commission et les organisations des six pays membres. Le Comité rassemble les principaux

syndicats nationaux à vocation générale et assure, à ce titre, la représentation permanente de la majorité des agriculteurs européens à Bruxelles. Pourtant, le secteur agricole diffère fortement d'un pays à l'autre, on remarque même, au sein de chaque nation, des conflits importants entre groupes d'agriculteurs. Malgré l'extrême hétérogénéité des exploitants agricoles européens, le COPA devient rapidement leur unique porte-parole⁶³. Son rôle consiste à faire émerger des consensus susceptibles de contenter chaque pays ; cependant la tâche se révèle particulièrement complexe. Le COPA doit ainsi souvent se satisfaire de positions minimalistes. Mais il entretient des liens privilégiés avec la Commission européenne⁶⁴. Ces relations, de type corporatiste, lui permettent d'être étroitement lié à la gestion de la politique agricole commune (PAC). Aussi, jusqu'à la fin des années 1970, le Comité agricole européen a plutôt été invité à transmettre ses positions à la Direction générale de l'Agriculture (DG VI - DG AGRI) qu'à les lui soumettre. Depuis, la Commission a élargi sa consultation, et le COPA a perdu son hégémonie.

A partir des années quatre-vingts, les problématiques agricoles ne sont plus seulement traitées par la DG Agri, d'autres directions comme la DG Santé des consommateurs, la DG Commerce, interviennent également dans les négociations. En outre, la saturation du marché communautaire vient bouleverser l'évolution des agricultures européennes. L'émergence de la dite mondialisation offre une place prépondérante à des interlocuteurs internationaux, comme l'OMC⁶⁵, qui jouent un rôle essentiel dans les négociations agricoles. Le système de représentation des agriculteurs au niveau européen se transforme et tend vers un fonctionnement plus opaque et informel, basé sur le lobbysme agro-alimentaire, comme l'a montré Hélène Delorme⁶⁶. Le COPA se voit contraint de nouer des liens avec certaines

63 Le COPA disposera du monopole de la représentation jusqu'en 1986, date de création de la Confédération paysanne européenne (CPE).

64 Plusieurs auteurs ont qualifié les relations entre le COPA et la Commission européenne jusqu'à la fin des années quatre-vingts, de corporatisme, ou néo-corporatisme. Delorme Hélène, « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbysme agro-alimentaire », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

65 Organisation mondiale du commerce.

66 Delorme Hélène, 2002, *op. cit.*

DG et certains groupes avec qui il ne se trouve pas en position de force et surtout avec qui il n'a pas l'habitude de travailler.

De même, le changement de discours sur la PAC introduit par la Commission Delors stigmatise la DG Agri, l'accusant d'être en partie responsable des dérives budgétaires agricoles. A travers elle, c'est également le COPA et les organisations agricoles européennes qui sont visées. Dès lors, la légitimité du COPA diminue. Incapable de fournir une expertise reconnue, l'influence du COPA ne cesse de s'amoinrir. Parallèlement, la DG Agri développe au milieu des années quatre-vingts sa propre expertise et n'hésite pas à contacter directement les syndicats nationaux afin de récolter des éventuelles informations tout en légitimant son action⁶⁷. Le COPA dispose d'une légitimité restreinte aux yeux des pouvoirs publics européens, l'eurogroupe leur semble en effet ne pouvoir que leur proposer des positions minimalistes.

Le COPA est chargé de réunir les syndicalistes des différentes délégations autour de différents groupes de travail organisés par produits (blé, huile d'olive, viande bovine...) ou par thématiques horizontales (aides directes, OGM, Organisation mondiale du commerce...). Les représentants du COPA sont chargés de favoriser l'émergence d'une position commune entre les organisations nationales, et de la valoriser auprès des différentes instances décisionnelles de l'UE. Cependant les élargissements successifs ont affaibli la cohérence au COPA. Il est de plus en plus difficile de faire émerger des positions communes entre les pays membres. Lors de sa création, cette organisation agricole se composait d'une douzaine d'organisations, elle en rassemble aujourd'hui près de quatre-vingts, issus des vingt-sept pays membres de l'Union européenne. Les agriculteurs européens ne constituent pas une catégorie professionnelle homogène, et les différents syndicats nationaux peuvent être marqués par des courants idéologiques distincts. L'échelon européen souligne ces distinctions puisque les situations agricoles sont parfois extrêmement distinctes d'un pays à l'autre (cf encadré). Le COPA doit ainsi souvent se satisfaire de consensus « mous » aux interprétations élastiques, et

67 Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001.

parfois même ne parvient pas à faire émerger une position. Cette tendance s'accompagne d'une multiplication des visions de l'Europe et de l'agriculture en Europe. La présentation succincte des différents paysages agricoles de l'UE met en évidence l'hétérogénéité de l'agriculture européenne, tant du point de vue des structures de production agricole que de l'histoire du syndicalisme agricole. Ces distinctions laissent présager des difficultés liées à la construction d'un intérêt communautaire.

Espagne⁶⁸

L'Espagne est l'un des plus importants producteurs agricoles de la zone méditerranéenne même si elle connaît d'importantes contraintes physiques et d'ordre socioculturel. En 2004, le secteur agricole contribuait à 3,4% du PIB espagnol et occupait 7% de la population active en 2003. L'entrée de l'Espagne dans la CEE en 1986 a entraîné une profonde modernisation de l'agriculture espagnole. Grâce aux subventions de la politique agricole commune (l'Espagne a perçu en 2004 6,34 milliards d'euros), l'agriculture espagnole a pu se moderniser avec l'achat de matériels neufs importés et donc bénéficier d'un degré de mécanisation croissant.

En Espagne, les syndicats agricoles ont été fortement marqués par la période franquiste. De 1939 à 1975 (année de l'instauration de la monarchie parlementaire), le franquisme instaure un régime corporatiste avec des structures constituées d'associations d'employeurs et des syndicats agricoles fortement dominés par le catholicisme. Ces organismes avaient développé des relations clientélistes avec les agriculteurs espagnols. Au début du processus de démocratisation, on comptait des exploitations familiales très réduites, peu productives, et d'autres bénéficiant d'une

68 Les portraits du syndicalisme agricole des pays européens les plus influents dans le secteur agricole ont été réalisés en s'appuyant notamment sur l'ouvrage de Bertrand Hervieu et Rose-Marie Lagrave. Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1992.

surface importante, assurant aux propriétaires des rendements très satisfaisants. La future entrée de l'Espagne dans la CEE laissait présager des avenir distincts à ces agriculteurs. De ces situations et projections diverses, se sont construites des revendications syndicales hétérogènes. Les fonctions de revendication et de représentation des agriculteurs demeuraient l'apanage des organismes hérités du régime corporatiste franquiste. Parallèlement, de nouvelles organisations se sont développées en marge des organismes de représentation corporatiste.

Jusqu'en 1986, cinq organisations structurent le paysage syndical espagnol. Sous l'impulsion du COPA, auquel les syndicats agricoles adhèrent rapidement, ils décident de se rassembler. En 1989, la CNAG (les élites agricoles du franquisme), l'UFADE (l'élite des propriétaires moyens) et le CNJA (qui puise ses racines dans le réformisme catholique modéré) fusionnent et fondent l'ASAJA, l'association des jeunes agriculteurs. De centre droit, l'ASAJA prône un modèle d'unité professionnelle et fédère la plupart des organisations professionnelles.

La gauche paysanne représentée par la COAG (la coordination des agriculteurs et des éleveurs qui rassemble les petites et moyennes exploitations) et l'UPA (l'Union des producteurs agricoles qui est composée de petits agriculteurs et pluriactifs) reste divisée. Notons également que l'organisation des syndicats espagnols agricoles est construite autour de deux pôles territoriaux, le bureau national et les organisations départementales. Certaines organisations sont fortement implantées au niveau régional de par leurs revendications autonomistes et bénéficient à ce titre d'une écoute attentive, mais leur position générale sur l'agriculture semble recueillir une audience plus limitée. Il faut noter que les deux organisations régionales espagnoles membres de la Coordination paysanne européenne, rivale du COPA, participent à la COAG qui est elle-même affiliée au COPA. Un autre pays méditerranéen, dans lequel l'agriculture joue également un rôle important, présente des spécificités tout à fait différentes.

La Grèce

Selon la Banque mondiale, en 2003, le secteur de l'agriculture contribuait en Grèce à 7% du PIB et occupait encore 1,3 millions de personnes soit environ 12% de la population totale. La population rurale demeure importante (elle représentait, en 2004, 39% de la population totale).

Le gouvernement grec souhaite, depuis plusieurs années, restructurer le secteur en augmentant les exportations traditionnelles du pays (fruits, légumes et huile d'olive qui représentaient 40% des exportations en 2003). Les revenus supplémentaires tirés de ces exportations seront consacrés à la modernisation de la politique agricole.

Après la dictature des colonels (1967-1974), le mouvement syndical agricole se réorganise rapidement, et en 1977 la Confédération générale des associations agricoles (GEGASE) est créée. Contrairement aux structures coopératives (PASEGES) sous contrôle du gouvernement, les syndicats agricoles sont issus d'instances à vocation revendicative. Ils servent de relais à l'implantation des partis politiques progressistes. Pendant cette période, les syndicats agricoles n'entretenaient pas de relation avec les coopératives dont la direction adhérait à droite. Le mouvement agricole, fortement investi par le Pasok (parti socialiste grec) et le Parti communiste, avait pour objectif de renverser, à cette époque, le gouvernement de droite. Après avoir aidé le Pasok à gagner le pouvoir en 1981, le GEGASE ne se pose plus en adversaire du gouvernement mais en allié, convaincu que la politique gouvernementale lui sera favorable. En 1983, proclamé interlocuteur de l'Etat, le GEGASE se voit accorder un des deux sièges que la PASEGES occupait jusqu'alors au COPA. Toutefois, suite au statut institutionnel autonome du GEGASE, le syndicat se retrouve rapidement sans ressource. Il est contraint d'être financé par les coopératives et par le ministère de l'agriculture à hauteur de 90% environ. La dépendance financière du syndicalisme agricole à l'égard des coopératives a pour effet de confirmer la position dominante de la PASEGES au sein des OPA. Actuellement, la représentation de la profession n'est

pas du ressort exclusif du syndicalisme, elle est exercée par les deux types d'organisations. De plus, les coopératives sont largement subventionnées par l'Etat, la dépendance du syndicalisme à l'égard de celles-ci se traduit par une dépendance du syndicalisme à l'égard du parti gouvernemental.

Depuis quelques années, on remarque un déclin du syndicalisme agricole. Ce déclin ne s'explique pas uniquement par l'incapacité du syndicalisme à se développer hors des partis politiques. Il semble que le GEGASE et la PASEGES se partagent les mêmes compétences auprès de l'UE (consultation et représentation). Le ministère de l'agriculture remet donc en cause régulièrement l'existence du GEGASE, alors même que le PASOK a utilisé le GEGASE pour élargir son implantation dans les campagnes et pour convaincre les agriculteurs de la pertinence de sa politique. Le déclin du syndicalisme agricole peut également s'expliquer par la transformation du mode de vie et des ambitions du paysan grec. Ce dernier se caractérise aujourd'hui par sa pluriactivité et il aspire, dans la plupart des cas, pour lui et ses enfants, à entrer dans d'autres milieux professionnels. Ce type d'aspiration empêche le développement d'une conscience et d'une attitude politique visant la promotion collective des intérêts de la profession agricole.

L'Italie

Le secteur agricole a contribué à 3% du PIB en 2003 et occupait 5% de la population active soit 2,6 millions de personnes au total. L'agriculture italienne assure 21% de la production européenne et se place en deuxième position après celle de la France. Actuellement, le secteur agricole est marqué par de profonds changements: il a fallu faire face à la multiplicité de petites exploitations agricoles non rentables et au vieillissement de la population agricole. Il faut noter par ailleurs que les 200 000 exploitations considérées comme professionnelles sur les 3 000 000

recensées détiennent la moitié de la surface agricole utilisée et génèrent 65% du revenu agricole⁶⁹.

La représentation politique des agriculteurs italiens est particulièrement éclatée. Après la chute du fascisme, la liberté syndicale fut rétablie. Dans les campagnes, les tensions éclatèrent et furent relayées par les différents syndicats nouvellement constitués et les partis politiques. Jusqu'à la fin des années soixante-dix, la Confagricoltura en fédérant les propriétaires terriens se trouvait en position hégémonique. Cependant, la création de la Coldiretti a ébranlé sa position dominante. Aujourd'hui, trois syndicats à vocation générale structurent le paysage agricole. Le plus important, la Coldiretti, est un syndicat modéré et d'obédience catholique qui regroupe les exploitations moyennes. Le second syndicat agricole, qui représente près de 300 000 exploitations, se nomme la CIA (confédération italienne des agriculteurs). De centre gauche, elle rassemblait lors de sa création les petits exploitants. Aujourd'hui, elle entre de plus en plus en concurrence avec la Coldiretti en défendant les moyennes exploitations. Enfin, la Confagricoltura est devenu un petit syndicat chargé de défendre l'intérêt des plus grosses exploitations. La structuration du syndicalisme agricole italien est fortement empreinte des clivages politiques, ce qui complique d'autant plus la représentation des agriculteurs italiens à l'échelle de l'UE.

Le Portugal

L'agriculture est un secteur traditionnellement important au Portugal : il a contribué en 2003 à 2,2% du PIB et il rassemble 9,5% de la population active, ce qui est très important par rapport à la moyenne constatée dans l'Union Européenne à 15. Le nombre d'exploitations est toutefois en baisse régulière depuis plusieurs années. Aujourd'hui, on ne compte plus que 416 000 exploitations soit une baisse de 30,5% depuis 1989.

69 Source : données FAOSTAT, dernières données disponibles en 2005.

Le secteur agricole portugais est marqué par ses petites exploitations agricoles familiales. Malgré une amélioration de la productivité essentiellement due aux fonds de la politique agricole commune, le Portugal conserve une agriculture peu performante. L'autre handicap tient à la main d'œuvre : 91% des agriculteurs portugais ont plus de 40 ans, et parmi eux, 33% n'ont reçu aucune formation scolaire.

Le syndicalisme portugais se caractérise par la lutte qui oppose le secteur de la production à celui de la coopération. Deux organisations luttent sur le plan communautaire et national pour assurer la défense de leurs intérêts. La première, la CAP (confédération des agriculteurs portugais) assure la représentation institutionnelle des producteurs portugais, la Confagri représente le secteur coopératif agricole. Il s'ensuit une vive compétition entre ces deux organisations pour s'assurer des appuis les plus divers.

L'Allemagne

Les situations agricoles allemande et française sont relativement proches tant du point de vue de l'évolution de l'agriculture, que de la structuration syndicale des agriculteurs. La France et la République fédérale allemande (RFA) ont connu une diminution équivalente de leurs actifs agricoles, passant globalement de près d'un tiers de la population active après la seconde guerre mondiale, à moins de 5 %⁷⁰. L'Allemagne depuis sa réunification, comme la France, figure parmi les principaux bénéficiaires des dépenses de la PAC. La taille moyenne d'une exploitation agricole allemande en 1997 était de 32,1 ha, mais ce chiffre n'est pas très illustrateur de la situation. Dans les anciens Länder, cette moyenne est de 24,7 ha seulement, tandis qu'elle monte à 201,7 ha dans les nouveaux Länder (les anciennes régions de la République démocratique allemande (RDA)). Certaines régions allemandes se sont fortement spécialisées et

⁷⁰ Source Eurostat.

modernisées, mais l'orientation technico économique des exploitations demeure encore assez diversifiée (céréales, betteraves, légumes, élevage...).

Le paysage syndical se divise entre d'une part la DBV (Deutscher Bauerverband) et l'ABL (Arbeitskreis Bäuerliche landwirtschaft). Fondée en 1948, la DBV est constituée de quinze fédérations régionales. Les fédérations des grandes propriétés s'imposent comme les plus influentes. La DBV rassemble également quarante-deux associations professionnelles spécialisées (betteraviers, lait...) et fédère ainsi plus de 80% des agriculteurs. Cependant de grandes disparités existent selon les régions, la taille et les structures des exploitations. De plus, ce pourcentage élevé marque en réalité une sous-représentation des petits cultivateurs et des agriculteurs à temps partiel parmi les responsables de la DBV, ces derniers étant presque exclusivement de gros exploitants⁷¹. Sur le plan politique, la DBV adhère en grande majorité aux valeurs des partis chrétiens conservateurs. D'ailleurs la quasi-totalité des ministres de l'agriculture était issue, jusqu'en 2001, de la DBV, qui en parlait comme de « son ministère ». Depuis que Renäte Kunaste, haut responsable chez les Verts, a occupé ce poste, les liens corporatistes qui unissaient le gouvernement et le secteur agricole ont été quelque peu distendus. De plus, l'ABL, constituée dans les années soixante-dix, a ébranlé l'hégémonie de la DBV et s'est imposée peu à peu dans les années quatre-vingts. Les positions de l'ABL semblent assez proches de celles de la Confédération paysanne, et le syndicat minoritaire allemand adhère, comme son homologue français, à la Coordination paysanne européenne (CPE), la coordination européenne des syndicats agricoles minoritaires.

Les Pays-Bas

L'agriculture des Pays-Bas est l'une des plus intensives et des plus industrialisées du monde. Avec 1,6 % de la surface agricole utile, elle fournit à elle seule 8 % de la production agricole de l'Union Européenne. Sa densité de

71 Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, (dir), *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1992.

population est l'une des plus fortes de la planète (740 habitants au km) et pourtant, malgré un espace agricole exigu, les Pays-Bas sont le troisième exportateur mondial de produits agro-alimentaires. Cette agriculture de haute technologie est gérée par des agriculteurs formés et informés, appuyés par une recherche agronomique performante. Les agriculteurs hollandais sont solidaires : l'activité coopérative porte sur 60 % du revenu agricole. Ils sont fortement organisés, sur le plan commercial, en vue d'exporter dans le monde entier des produits "Holland". Mais l'intensité de la production engendre une pollution qui suscite aujourd'hui une réelle inquiétude.

Le principal syndicat agricole néerlandais (LTO) a historiquement lié des relations de type corporatiste avec le gouvernement. Pour Hélène Delorme, les délégations agricoles des Pays-Bas s'inscrivent, comme celles du Royaume-Uni, dans un courant libéral, qui a fait le choix de la compétitivité, « escomptant élargir les parts de marché de la grande agriculture en Europe par l'élimination des agricultures les moins bien dotées⁷² ». La vision de l'agriculture dont témoignent les Pays-Bas diffère profondément de celle des pays du sud de l'Europe.

Le Royaume-Uni

L'agriculture occupe une place réduite dans l'économie du Royaume-Uni, n'employant qu'une fraction minime de la population active (2 % en 1998). Elle est moderne, très productive, intégrée à la politique agricole commune de l'Union européenne. L'élevage bovin compte près de 12 millions de têtes, le pays possède le premier troupeau ovin de la communauté (42,6 millions de têtes) et un important troupeau de porcs (8 millions de têtes). Le Sud-Est, grande région agricole, produit des céréales ; la betterave à sucre et, plus encore, la pomme de terre occupent une place importante.

⁷² Delorme Hélène, 2002, *op. cit.*, p331.

Les fondements de la position de la National Farmers'Union (NFU), principal syndicat agricole, et du gouvernement, concernant la PAC s'expliquent en partie par la prévalence d'une doctrine libérale, par une conception de l'alimentation bon marché pour le consommateur, une contribution financière européenne jugée élevée de ce pays et par la densité de population d'un Etat qui ne craint pas la désertification. Ces positions s'opposent à celles des pays méditerranéens.

La Pologne

A la veille de la chute du socialisme et de son entrée dans l'économie de marché, l'agriculture privée polonaise de cette époque rassemble 2,1 millions d'agriculteurs et de toutes petites exploitations (6,3 ha en moyenne).

La chute du socialisme va bouleverser cette situation. Dix années plus tard, dans un contexte de libéralisation sauvage, c'est-à-dire sans politique agricole susceptible d'aider les agriculteurs à effectuer cette mutation, plus des deux tiers d'entre eux se retrouvent marginalisés; une minorité, disposant de moyens de production conséquents, représente le fondement sur lequel l'agriculture moderne polonaise va se constituer.

Il aura fallu à peine douze années de transition pour faire le tri, distinguant nettement une minorité d'agriculteurs professionnels, ou en voie de l'être, de la masse des autres, exclue de tout avenir agricole. La situation agricole se normalise, mais reste le problème crucial du devenir de tous ces exclus de l'agriculture, soit plus d'un million de personnes. L'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004 a accéléré

ce processus d'évolution, confirmant l'installation d'une élite de producteurs agricoles concurrentiels.

Sur le plan syndical, depuis 1989, trois organisations représentent majoritairement les intérêts agricoles et sont fortement attachés aux différents partis politiques polonais : Solidarnosc agriculture créée dans les années quatre-vingts, à gauche de l'échiquier politique ; l'Union nationale d'agriculteurs de cercles et d'organisations agricoles (KZRKIOR), traditionnellement proche du PSL (le parti au pouvoir) et que le Syndicat de « Samoobrona ». Ce dernier semble le plus enclin à la protestation, et est reconnu comme la plus radicale et la plus combative des organisations syndicales agricoles.

Les diversités agricoles des vingt-sept pays de l'UE et les clivages syndicaux ne facilitent pas l'émergence d'un intérêt européen. On distingue globalement deux courants principaux avec, d'un côté, les libéraux (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), et un autre dans lequel se retrouvent les pays du Sud de l'Europe. Pour ces derniers, il est préférable de maintenir une politique agricole différenciée, associant, selon les secteurs, les producteurs et les régions, contrôle de l'offre, soutien des prix et aides directes. Toutefois, certaines de ces délégations rejoignent les positions du courant libéral sur des sujets précis. Hélène Delorme a montré que les responsables des grandes exploitations italiennes rejoignent les positions des libéraux dans le but d'obtenir la suppression des quotas laitiers. De plus, l'entrée des PECO a bouleversé ces clivages, ces derniers ne parvenant pas encore tout à fait à se situer clairement sur le contenu de la politique agricole qu'ils souhaiteraient voir mener.

A côté de ces deux courants, on en distingue un troisième qui s'exprime à travers la Coordination paysanne européenne (CPE). Créée en 1986, elle représente aujourd'hui dix-huit organisations paysannes et rurales. Elle utilise l'expression paysanne pour suggérer son opposition à une politique agricole productiviste, et souhaite défendre les petites et moyennes exploitations familiales.

La plupart des syndicats (nationaux, régionaux) qui y adhèrent sont minoritaires dans leur champ de syndicalisation. Toutefois certaines délégations adhèrent simultanément au COPA et à la CPE, notamment la COAG espagnole et la CIA italienne, ce qui ne facilite pas la tâche de l'organisation agricole majoritaire transnationale.

Le COPA rencontre de plus en plus de difficulté à représenter la voix unifiée de l'ensemble des agriculteurs. Ces derniers doutent eux mêmes parfois de l'utilité du COPA. L'attitude du lobby agricole européen a toujours été circonspecte à l'égard des décisions de la DG Agri. Dans les années quatre-vingts, un refus symbolique du COPA devenait même synonyme de mauvaise conduite⁷³. En quête de légitimité, l'organisation européenne tend à éviter toutes formes de conflit avec la Commission, et semble parallèlement s'éloigner des agriculteurs. En outre, les décideurs européens et des agriculteurs nationaux reprochent parfois au COPA d'être trop éloigné « du terrain ». Si la dernière réforme de la PAC de 2003 accentue la prise en charge horizontale des questions agricoles (OMC, bien-être des animaux, environnement), ce qui permet au COPA de conserver une certaine pertinence, il semble que les instances décisionnelles communautaires lui préfèrent les associations spécialisées européennes. Les agriculteurs paraissent également leur accorder davantage de crédit dans la mesure où les syndicats spécialisés semblent beaucoup plus à même de saisir les dimensions techniques des réformes et leurs applications concrètes.

Au niveau national, les organisations chargées de représenter les agriculteurs dans leur ensemble se sont majoritairement constituées en tant que syndicat agricole à vocation générale. De la même façon, le COPA vise à représenter la totalité des secteurs agricoles et des agriculteurs. Pourtant, le terme de syndicat n'a pas été employé pour qualifier le COPA. Ses dirigeants ont préféré utiliser le terme « plus noble⁷⁴ » d'organisation professionnelle agricole (OPA). La liaison historique du terme de syndicat avec la réalité du mouvement ouvrier a

⁷³ Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, 1992, *op. cit.*

⁷⁴ Smith Andy, *Le gouvernement de l'UE*, Paris, LGDJ, 2004.

donné une connotation radicale au syndicalisme. Dans cette optique, le syndicat est alors une organisation qui promeut des valeurs sociétales et qui est porteur de solidarités générales. Or, le COPA rencontre de plus en plus de difficultés à être un acteur social global puisqu'il rassemble des agricultures et des agriculteurs extrêmement divers, aux valeurs et aux ambitions distinctes. De plus, le système politique européen met en question la place et le rôle du syndicalisme. Le syndicat apparaît incongru et obsolète aux yeux du gouvernement de l'Europe, que relayent les fonctionnaires communautaires. Déjà dans les années soixante, les agriculteurs et les dirigeants européens optent pour le terme plus consensuel d'OPA ; cette tendance s'est accentuée dans les années quatre-vingt dix avec le développement d'une politique de promotion de la société civile et d'incitation à sa participation au système politique européen, questionnant ainsi la place des organisations syndicales par rapport aux autres organisations de la « société civile »⁷⁵.

Au niveau national comme au niveau européen, on retrouve cette même double structuration de la représentation entre, d'une part, des organisations à vocation générale et, d'autre part, des associations spécialisées. Afin de saisir les enjeux de cette double structuration et les formes d'action collective qu'elle suppose, nous avons choisi de nous intéresser à deux secteurs agricoles particuliers.

2.6 Deux cas d'étude : la betterave à sucre et le tabac

Nous avons sélectionné deux politiques publiques agricoles spécifiques, la betterave à sucre et le tabac. Comment justifier le choix de ces secteurs ?

Les betteraviers et les tabaculteurs français sont représentés grâce à la FNSEA, qui tient à réunir l'ensemble des agriculteurs, quelle que soit leur orientation technico-agricole. Ils sont également représentés dans des associations

⁷⁵ Michel Hélène, « Du dialogue social européen au dialogue civil ? Syndicat et ONG dans le recours à la société civile par la Commission », communication présentée au colloque international « Cent ans après la Charte d'Amiens », la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs, Amiens octobre 2006.

spécialisées telles que la Fédération nationale des planteurs de tabac (FNPT) et la Confédération générale des betteraviers (CGB), elles-mêmes affiliées à la FNSEA.

Dans les deux secteurs, certains agriculteurs se sont orientés vers la polyculture, dans ce cas, la betterave à sucre ou le tabac occupe une part réduite de l'activité agricole, d'autres se sont spécialisés vers l'une de ces deux productions. Historiquement très structurés, les deux secteurs ont chacun longtemps bénéficié d'un monopole de la représentation syndicale. Les tabaculteurs français comme les betteraviers français se caractérisent par leur hétérogénéité. Certains disposent de surfaces importantes qui leur permettent d'être moins inquiétés par les évolutions structurelles des secteurs. Les écarts entre les agriculteurs sont parfois très importants et ils semblent plus marqués entre les planteurs de betteraves qu'entre les tabaculteurs. La majorité des betteraviers est représentée au niveau national par une puissante organisation, la CGB qui parvient à rassembler la plupart des planteurs et ce malgré leurs profondes différences. Pourtant, depuis 2003, une autre organisation, l'association des planteurs de betteraves (APB) liée à la Confédération paysanne et à la Coordination rurale, tente d'ébranler l'hégémonie de l'association spécialisée majoritaire. L'approche comparative intersectorielle permet de mettre en évidence les difficultés de la représentation professionnelle au niveau national et également au niveau européen. En effet, la FNSEA adhère de longue date au comité des organisations professionnelles agricoles européen (COPA), et parallèlement les associations nationales spécialisées du tabac et du sucre se sont respectivement rassemblées, avec leurs homologues européens, au sein d'organisations européennes de secteur (la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE), et l'Union internationale des tabaculteurs européens (UNITAB)). En outre, la fin de l'hégémonie de la CGB permettra de rendre compte des éventuelles modifications stratégiques élaborées par le secteur.

La deuxième raison qui a motivé notre choix concerne le rôle socio-économique très différent de ces deux secteurs dans l'agriculture française et dans l'économie nationale. En France, le poids économique de la tabaculture est assez limité. On compte 5 200 planteurs sur le territoire et quelques 30 000 saisonniers. Les conditions climatiques françaises ne sont pas les plus favorables à la

production de tabac. Historiquement sa culture est implantée dans certaines zones (le Sud Ouest, la Savoie, l'Alsace et le Nord). La production française occupe aujourd'hui une place tout à fait réduite dans le commerce mondial. L'Europe est avant tout un importateur de tabac. Par contre la tabaculture fait vivre plusieurs milliers d'exploitations, offre des emplois saisonniers et assure à ce titre un rôle important dans la préservation du tissu rural. La production de betterave sucrière française, au contraire, est une des productions agricoles les plus compétitives du monde. La France est le huitième producteur mondial de sucre, le premier producteur mondial de sucre de betterave et le cinquième exportateur mondial de sucre : le secteur sucrier contribue à l'excédent commercial français pour près d'un milliard d'euros par an. Dans l'UE, la France est le premier producteur européen de sucre avec les Départements d'Outre-mer (DOM), (le second derrière l'Allemagne, sans les DOM). Les 32 000 planteurs de betteraves français sont liés par contrat aux trente-deux sucreries du territoire et la filière sucre emploie 52 500 personnes. Les ressources organisationnelles, financières, médiatiques et symboliques de ces groupes diffèrent fortement. Ces différences nous permettront en partie d'expliquer les types de stratégies adoptées par les groupes d'intérêt à l'échelle nationale et européenne selon la structuration du secteur.

En outre, chacun des deux secteurs a été réformé entre 2003 et 2005. Cette période était donc particulièrement propice à l'observation des stratégies menées par les groupes d'intérêt. Dans les deux secteurs nous avons pu observer les phases de négociations communautaires. Nous nous sommes cependant uniquement concentrés sur la représentation des intérêts des betteraviers français et européens et non aux stratégies des producteurs de canne à sucre, qui étaient également concernés par la réforme. La défense de ces derniers s'inscrit dans une dynamique tout à fait différente de celle des betteraviers et demandait de rencontrer les représentants des régions ultrapériphériques. De même, des contraintes externes ont pesé sur la réforme, dans la mesure où de nombreux pays du Sud se sont mobilisés, faisant ainsi jouer leurs relations diplomatiques avec les différents pays de l'UE pour obtenir des garanties satisfaisantes. Ces acteurs ont été pris en

compte dans l'analyse, sans examiner toutefois de façon plus précise leurs stratégies.

Quoique disposant de ressources différentes, les secteurs du tabac et de la betterave à sucre sont tous deux soumis à des exigences fortes en matière de santé publique et à des contraintes internationales importantes. L'UE a fait de la lutte contre le tabagisme une priorité depuis les années quatre-vingt dix. Cette stigmatisation oblige les acteurs de la filière à trouver des stratégies alternatives afin de légitimer leur existence et de parer aux attaques émises à leur encontre. De même, depuis une dizaine d'années, le sucre est rendu en partie responsable de l'épidémie d'obésité que connaît l'Europe. La réforme de la PAC en 2003 pesait également sur le contenu des réformes et, dans le cas du sucre, les accords internationaux (OMC, TSA, accords de Cotonou) occupaient une place primordiale dans l'orientation des réformes. Plusieurs facteurs externes ont invité les groupes d'intérêt français à former des alliances inédites et à recomposer leurs stratégies de représentation de leurs intérêts.

Conclusion

Ce premier chapitre a tenté de mettre en évidence deux idées essentielles. La première concerne la nature des systèmes d'intermédiation des intérêts au niveau national et au niveau européen. En France, les agriculteurs s'inscrivent dans une relation de type corporatiste avec les pouvoirs publics, tout en utilisant des modes d'action protestataires, lorsqu'il leur semble ne pas être suffisamment entendus. La configuration politique semble être tout autre au niveau européen. Les agriculteurs français, divisés à l'interne, ont dû se rapprocher de leurs homologues européens eux-mêmes traversés par de nombreux clivages. C'est notamment au sein du COPA qu'ils se sont retrouvés. L'espace et le contexte politique européen sont cependant bien différents de la configuration nationale. Les agriculteurs français ont dû s'adapter à cet espace politique multi niveaux.

La seconde idée a trait à la forme de la représentation syndicale. Au niveau national comme au niveau européen, il semble que les organisations à vocation générale éprouvent quelques difficultés à représenter les intérêts des agriculteurs français ou des agriculteurs européens. La double structuration de la représentation agricole européenne présente des similitudes avec les formes d'encadrement syndical français. Historiquement, le syndicalisme agricole français s'est en effet constitué sur le mythe de l'unité. L'influence des agrariens et du corporatisme de Vichy ont à ce titre laissé durablement leur empreinte sur les organisations agricoles nationales. Si certains syndicats contestataires tentent d'ébranler l'unité syndicale du monde agricole, la FNSEA et le CNJA demeurent les syndicats les plus représentatifs. Toutefois cette forme de syndicalisme à vocation générale éprouve quelques difficultés dans la mesure où les associations de filière sont devenues peu à peu des groupes d'intérêt puissants, plus à même de saisir et de défendre les intérêts des agriculteurs selon leur orientation technico-économique. Les mutations structurelles du secteur agricole pendant les trente Glorieuses, ont accentué leur domination. Il semble que cette tendance soit également de mise à l'échelle de l'UE. La concentration, la spécialisation et les orientations de la PAC en faveur de la compétitivité des exploitations paraissent avoir favorisé le passage d'un syndicalisme agricole à une représentation qui repose davantage sur la puissance de groupes agricoles spécialisés.

Deuxième chapitre. Etudier des actions collectives transnationales : Théories et méthodes

Dans le premier chapitre, nous avons mis en évidence les particularités de notre objet, liées notamment à l'espace polycentrique dans lequel sont insérés les groupes d'intérêt agricoles. Paris et Bruxelles constituent à ce titre deux centres de pouvoir privilégiés. Le fonctionnement du système politique détermine le mode de représentation des intérêts. En France, les agriculteurs interviennent régulièrement au niveau local, régional et national. Au niveau européen, le système politique se caractérise d'une part par son triangle institutionnel et le rôle particulier qu'il réserve aux groupes d'intérêt. D'autre part, la mobilisation des intérêts dans un espace européen suppose de s'allier avec d'autres acteurs, issus de cultures et d'histoires politiques distinctes. Un premier développement sera consacré aux différents outils théoriques qui permettent de saisir de façon pertinente les modes d'action des groupes d'intérêt agricoles français dans l'espace politique européen.

La particularité de notre objet suppose une posture théorique propre qui consiste à articuler les différentes dimensions de la représentation des groupes d'intérêt. Il s'agit d'appréhender les relations entre les acteurs et aussi de saisir les produits socialement constitués de ces interactions, c'est-à-dire les institutions, les cultures organisationnelles, les formes cristallisées de l'action collective. Cette démarche suppose de mêler plusieurs méthodes. L'objet du second développement consistera à examiner et à justifier la méthode adoptée.

1- Recherche et définition de l'objet : l'action collective des groupes d'intérêt en Europe

Deux types de travaux marquent la sociologie des groupes d'intérêt. Dans les premiers, il s'agit d'une part d'appréhender l'histoire des groupes sociaux comme socialement construits et d'autre part de mettre à jour le travail politique

effectué par ceux qui ont investi des organisations¹. L'intérêt d'une organisation n'est pas une donnée objective mais bien une donnée construite par l'histoire et les membres du groupe. Des schèmes cognitifs spécifiques se sont créés et sont partagés par les membres de l'organisation. La seconde série de travaux ayant trait aux groupes d'intérêt repose sur une sociologie de l'Etat et vise à comprendre les liens entre les groupes (associations, syndicats...) et l'Etat². Une troisième option s'offre à nous et semble avoir contribué depuis quelques années au renouvellement des études sur les groupes d'intérêt. Elle s'inspire de la sociologie des mobilisations collectives. Il s'agit de comprendre, dans cette perspective, comment un syndicat, une association ou plus largement un groupe, se mobilise. Cette démarche présente l'avantage de prendre en compte les ressources des groupes, comme le suggèrent les théories de la mobilisation des ressources³, et en même temps de s'intéresser au contexte et aux conditions sociales et politiques de ces mouvements⁴. La sociologie des mobilisations collectives permet en outre de profiter des apports du paradigme identitaire en interrogeant les processus par lesquels les acteurs collectifs créent des solidarités et les identités collectives. La sociologie des mobilisations collectives permet de saisir les différentes ressources des groupes et la dimension cognitive de leur action tout en étudiant les stratégies adoptées par les groupes dans un contexte politique spécifique.

L'étude des groupes d'intérêt agricole français en Europe s'inscrit dans un contexte multi niveaux. Cette spécificité suggère quelques précisions théoriques. Après avoir longtemps été délaissée, l'analyse des actions collectives en dehors de l'Etat-nation semble à présent être l'objet de nombreuses études. Plusieurs cas de figure sont à envisager. Des actions transnationales peuvent être menées simultanément dans des pays différents. Ils peuvent également se rassembler dans un même lieu hors de leurs frontières dans le cadre d'actions protestataires, ou un

1 Boltanski Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.

2 Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Points, 1980.

3 Cf. Olson Mancur, *The logic of Collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, ou encore Mac Carthy J.D, Zald M.N, *The Dynamics of social movements*, Cambridge, Mass, Winthrop, 1979.

4 Tilly Charles, *La France conteste. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard, 1986. Obershall Anthony, *Social Conflicts and social movements*, Prentice hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1973.

mouvement syndical peut se mobiliser auprès de son gouvernement afin qu'il soutienne ses positions au sein d'une instance supranationale comme par exemple le Conseil à Bruxelles. On se retrouve rapidement devant un problème de définition de l'objet. Qu'est ce qu'une action collective en Europe ? Cette question impose avant tout de spécifier les termes employés. De nombreuses études traitent de la transnationalisation des mouvements sociaux ou de l'européanisation des actions collectives. En s'intéressant à cette littérature, nous examinerons les façons dont a été appréhendée l'action collective transnationale, les apories et les apports de ces courants, pour ensuite définir l'objet auquel nous nous intéressons.

1.1 Apports et limites théoriques des modèles d'analyse classiques

Johanna Siméant⁵ distingue deux types d'études qui tentent d'appréhender les mobilisations hors des cadres nationaux. Il y a d'une part la littérature proche des recherches sur les ONG et les ONGI, et d'autre part des recherches plus récentes orientées vers l'étude du ou des mouvements altermondialistes. L'auteur montre comment ces enquêtes se sont focalisées sur des domaines spécifiques, notamment les femmes, les droits de l'homme, l'environnement, et l'altermondialisme, au détriment de recherches portant sur d'autres types de mobilisations : mobilisations autour de l'immigration, mobilisations de catégories professionnelles. Cette littérature met l'accent sur la nouveauté du processus de transnationalisation. Selon Cohen et Rai⁶, on peut distinguer à la suite des deux répertoires d'action proposés par Tilly⁷, (le premier, le répertoire paroissial et patronné ; et le second, national et autonome) un troisième répertoire, transnational et solidariste. Ils donnent des exemples de mouvements comme les sommets de la Terre, les boycotts, les actions des femmes, cependant ils

5 Siméant Johanna, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents », papier présenté lors du Congrès de l'AFSP, Lyon, septembre 2005.

6 Cohen Robin, Rai Shirin, (eds), *Global social movements*, London, The Athlone Press, 2000.

7 Tilly Charles, *op. cit.*

conçoivent les valeurs solidaristes de ces mouvements comme des pratiques, or les valeurs d'un mouvement ne déterminent pas ses pratiques.

Plus largement, les études sur les mobilisations internationales s'inscrivent dans une perspective spécifique qui considère les mouvements transnationaux comme des phénomènes annonciateurs de l'avènement d'une société civile mondiale organisée, et évoqué sur le mode de la prophétie autoréalisatrice⁸. Les tenants de cette thèse expliquent l'expansion des actions collectives transnationales par l'accroissement des opportunités politiques hors du cadre national. Selon eux, la mondialisation de l'économie limiterait fortement la capacité des gouvernements à agir sur l'économie. Pendant que leur pouvoir décline, les groupes organisés ont accès à de nouvelles ressources notamment dans le domaine des télécommunications (Internet). Ces différents éléments favoriseraient l'émergence d'une société civile globale face notamment à l'OMC, la Banque Mondiale et le FMI. Or, comme le suggèrent Sidney Tarrow et Donatella Della Porta, les conditions macro structurelles ne suffisent pas à expliquer l'émergence d'un mouvement social. De la même façon, ce n'est pas seulement parce que l'UE a été créée et s'est dotée d'institutions communautaires spécifiques que des mobilisations européennes sont apparues. Les deux auteurs écrivent que « les conditions macro structurelles ou culturelles ne suffisent pas à produire une mobilisation, mais c'est lorsque des ressources et des opportunités propres aux groupes émergent ensemble, que les intérêts et les incitations peuvent donner lieu à une action collective concertée⁹ ». L'intégration communautaire a sans nul doute accentué la transnationalisation des actions collectives agricoles en fournissant aux agriculteurs un interlocuteur stable et responsable de la majorité des décisions agricoles depuis 1962, cependant, cela ne suffit pas à expliquer l'émergence de ce type de mobilisation. De même l'existence de problèmes agricoles européens ne

8 Johanna Siméant évoque ainsi la tentation du prophétisme des recherches portant sur les ONG internationales. Siméant Johanna, Dauvin Pascal, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

9 "It is not only when the macro structural or cultural conditions are conducive to mobilization but also where indigenous resources and opportunities come together that interest and incentives turn into concerted collective action". Della Porta Donatella, Tarrow Sidney (eds), *Transnational Protest and Global Activism*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2005.

suffit pas à déclencher une mobilisation¹⁰. Il faut s'éloigner de cette dimension déterministe en se demandant comment un problème devient européen, comme nous le suggère Andy Smith¹¹.

Le lien entre le syndicalisme et les mobilisations menées à l'extérieur de l'Etat-nation a très peu été étudié. Les multiples catégories (TSM¹², TSMO¹³, TAN¹⁴, ONG...) qui sont utilisées pour appréhender les actions menées en dehors du cadre national tendent à reléguer les organisations syndicales à un stade obsolète de la représentation politique. Or, le clivage entre d'un côté des mouvements dits post matérialistes¹⁵ et de l'autre des organisations syndicales, que certains qualifient de traditionnelles, ne résiste pas à l'analyse empirique. D'une part, les syndicats ne se limitent pas à revendiquer des intérêts exclusivement matériels et peuvent défendre parallèlement une identité spécifique, un mode de vie et une culture particulière. D'autre part, les alliances effectuées par des groupes dits « postmatérialistes » et des organisations syndicales « traditionnelles » bousculent ces clivages.

Plus encore, il semble que le terme de « syndicat » soit un mot de moins en moins usité lorsqu'il s'agit de qualifier l'organisation d'un groupe à l'échelle de l'UE tant dans la littérature scientifique que dans la littérature professionnelle. Le terme est conservé uniquement lorsqu'il concerne le syndicalisme européen de salariés. Peu à peu, on observe un glissement du terme de syndicat vers celui de groupe d'intérêt.

10 Sophie Maurer a également mis en évidence le rôle déterminant des associations de chômeurs dans ce type de mobilisations improbables. Maurer Sophie, *Les chômeurs en action (décembre 1997-mars 1998)*, Paris, l'Harmattan, 2001.

11 Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2004.

12 Transnational social movement.

13 Comme l'explique Johanna Siméant, la catégorie des « transnational social movements organisation » essaye de souligner l'importance de la dimension organisationnelle dans la protestation, comme Mac Carthy et Zald le suggéraient en employant le SMO social movement organization. Mac Carthy J.D, Zald M.N, *The Dynamics of social movements*, Cambridge, Mass, Winthrop, 1979.

14 Transnational advocacy network peut être traduit par « réseau de défense de causes ». La notion a notamment été employée par Margaret Keck et Kathryn Sikkink. Keck Margaret, Sikkink Kathryn. *Activists Beyond Borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1998.

15 Inglehart Ronald, *The silent revolution : Changing values and political Style among western publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

Dans les années soixante, un premier ouvrage marque la littérature française sur les groupes d'intérêt, celui de Jean Meynaud et Dusan Sidjanski¹⁶. En France, le terme demeure toutefois rarement employé. Alors que cette littérature est fortement développée en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, il faudra attendre les travaux de Michel Offerlé en 1992, pour que le terme s'impose peu à peu et donne naissance à une sociologie des groupes d'intérêt. Depuis le début des années 2000, on assiste en France, à une utilisation exponentielle du terme et de sa sociologie. L'analyse des groupes d'intérêt donne ainsi lieu à la recherche de cadres théoriques hybrides, inspirés selon les études, par la sociologie de l'action publique, de l'action collective, de la sociologie des organisations ou par la sociologie de l'intermédiation des intérêts. Cette imagination théorique met en évidence la spécificité de cet objet en formation qui recouvre parfois des réalités différentes. Plusieurs précisions s'imposent. Les organisations, y compris syndicales, qui défendent des intérêts matériels et immatériels et qui sont à la fois des décideurs institutionnels à l'intérieur des instances politiques et des acteurs engagés dans les mouvements de contestation extra institutionnels, peuvent être désignées comme des groupes d'intérêt. Cette définition nous semble pertinente dans la mesure où les groupes d'intérêt défendent, certes, des intérêts économiques mais également une certaine interprétation de la défense de leurs intérêts sociaux.

Il convient de s'éloigner des diverses appellations usitées pour décrire ce phénomène. Le terme de *transnational social movements organisation* (TSMO) semble bien trop empreint des études altermondialistes, de même les analyses en terme d'ONG ou d'ONGI sont des catégories spécifiques dont l'utilisation ou la non utilisation par les acteurs est une donnée d'analyse importante mais ne peut être un concept pertinent dans la mesure où l'utilisation de ce terme s'inscrit dans une stratégie de neutralisation des distinctions entre les organisations syndicales et les ONG. Le concept d'action collective transnationale semble le plus adapté à l'objet de nos recherches. Notre objectif est en effet d'appréhender de façon unifiée les actions collectives de protestation, telles que les manifestations de rue, les

16 Meynaud Jean, Sidjanski Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Institut de sociologie, 1971.

pétitions, etc. et les actions de lobbying (colloques, réunions d'informations, contacts formels et informels).

1.2 Définition de l'action collective

Le terme d'action collective est polysémique. Il nécessite d'être préalablement défini. Pour Cécile Péchu et Olivier Fillieule dans leur ouvrage de référence, *Les théories de l'action collective*, l'action collective correspond à « toute action concertée de un ou plusieurs groupes cherchant à faire triompher des fins partagées¹⁷ ». L'action collective est également définie par Vincent Wright, Richard Balme et Didier Chabanet de façon extensive comme « l'ensemble des comportements d'engagement, de mobilisation, de représentation et de négociation par lesquels sont constitués les intérêts sociaux, et par lesquels s'exerce leur influence politique. Il s'agit donc d'une gamme complexe de comportements différenciés entre des acteurs individuels ou collectifs, associant le plus souvent coopération et conflit, identification et transaction¹⁸ ». Erik Neveu¹⁹ montre que la difficulté majeure de la définition est l'utilisation de l'adjectif *collectif*. Qu'entend-on par *collectif* ?

Raymond Boudon²⁰ s'est intéressé aux actions collectives dans la mesure où celles-ci pouvaient produire des effets pervers. L'augmentation générale du niveau d'études entraîne selon Boudon des effets pervers et émergents et notamment la dévaluation des diplômes. L'action collective n'est pas toujours le résultat d'une coordination entre les acteurs, il s'agit d'une agrégation de comportements individuels sans concertation.

De même, le degré de structuration et le degré de formalisation des rôles dans les organisations apparaissent peu pertinents pour différencier les organisations militantes des entreprises, toutes deux agissant collectivement en vue d'un objectif. Dans les groupes étudiés, on assiste à une professionnalisation du

17 Fillieule Renaud, Péchu Cécile, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 1993, p.9.

18 Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, 2002, *op. cit.*, p.27.

19 Neveu Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2002.

20 Boudon Raymond, *La logique du social*, Paris, Hachette, 1979.

militantisme, les organisations ont dans ce cas recours à un corps de permanents et gèrent des salariés. Des rapprochements sont possibles entre l'action collective et les groupes organisés comme l'entreprise, dans la mesure où l'action collective requiert concertation et doit se développer dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une cause.

L'action collective inclut des formes d'action institutionnalisées, comme le lobbying et la participation, et les formes d'action protestataires telles que les manifestations, les pétitions, etc. La sociologie des mobilisations collectives a souvent considéré le lobbying comme un mode d'action propre aux groupes d'intérêt²¹, tandis que la protestation serait l'apanage des syndicats. Cette distinction ne résiste pas à l'analyse. Nous avons cherché à rapprocher la sociologie des groupes d'intérêt de la sociologie de l'action collective, en montrant comment des groupes pouvaient mener des stratégies qui oscillent entre la protestation et des formes d'action plus institutionnalisées pour défendre leurs intérêts.

L'action collective est entendue ici comme une gamme d'actions complexes orientées vers des stratégies internes et des stratégies externes, ce qui permet d'inclure les formes d'action institutionnelles ou non. En nous inspirant du clivage établi par Sabine Saurugger et Emiliano Grossman²² entre stratégie interne et stratégie externe, il s'agit de s'intéresser aux actions collectives participatives et protestataires des groupes d'intérêt. L'approche permet d'articuler ces deux modes d'action et de ne pas les considérer comme étant l'apanage d'une seule forme organisationnelle. Les stratégies internes sont définies par les auteurs comme des modes de coopération des groupes d'intérêt avec les décideurs publics, « l'objectif

21 Bérangère Massignon s'est intéressée au lobbying mené par les ONG confessionnelles à Bruxelles. Le lobbying apparaît ici comme un mode d'action adopté par l'ensemble des organisations quels que soient leurs finalités et leurs statuts. Cf Massignon Bérangère, « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », dans Bruno Duriez, François Mabillet Kathy Rousselet (dir.), *Croyants et solidaires. L'action internationale des ONG confessionnelles*, Paris, AFSR-l'Harmattan (religions en questions), 2007.

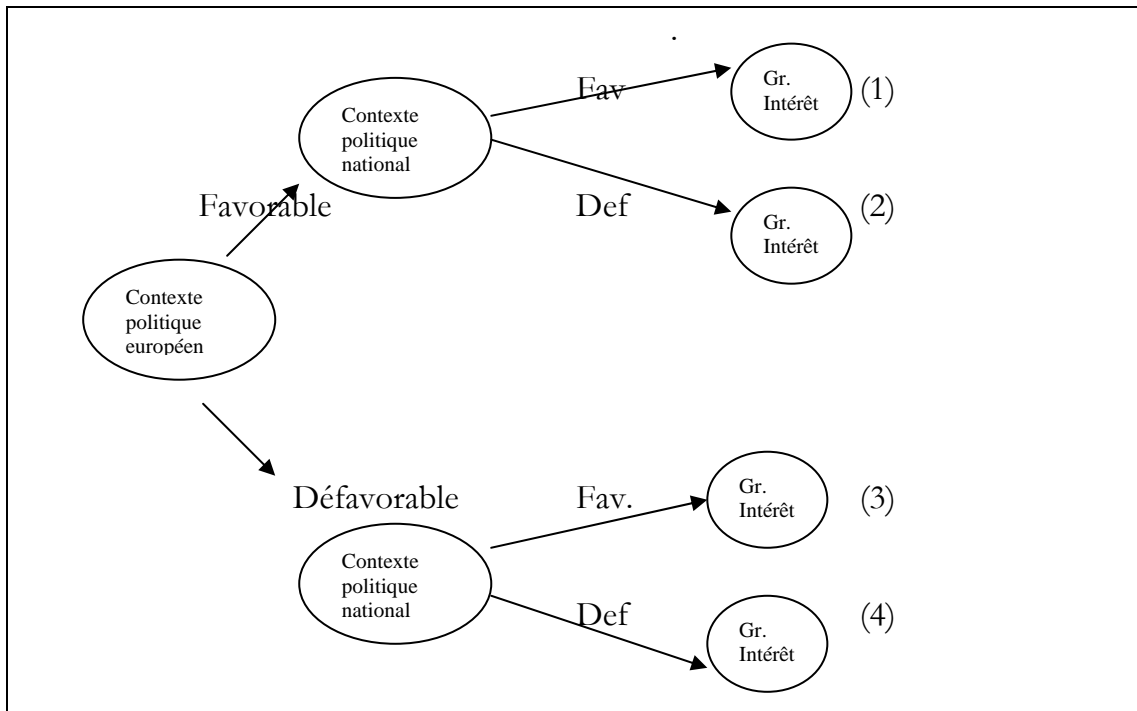
22 Grossman Emiliano Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

est alors de construire des relations aussi stables que possible », et d'être reconnu comme un interlocuteur privilégié. L'expertise et la représentativité constituent les deux formes principales de stratégies internes. Les stratégies externes renvoient, a contrario, à « toutes les stratégies non coopératives, qui ne cherchent pas à établir de liens de confiance avec les décideurs » telles que les actions de publicisation et de protestation (manifestation, judiciarisation).

1.3 Des actions collectives multi niveaux

Une des particularités de l'étude réside dans le fait que l'action collective menée par les betteraviers et les tabaculteurs français dépasse le cadre de l'Etat nation. Le contexte transnational dans lequel s'inscrivent les actions collectives suppose un bagage théorique propre, parfois distinct des cadres d'analyses élaborés à l'échelle de l'Etat nation.

La politique agricole est une des politiques les plus communautarisées de l'UE. L'espace juridique dans lequel elle se déploie n'est pas un espace national, mais bien un espace européen. Le droit communautaire prime sur les législations des Etats membres. L'organisation et la mobilisation des intérêts en Europe est donc extrêmement complexe : elle est divisée en plusieurs niveaux avec à l'étage supérieur, le triangle institutionnel (Conseil, Parlement européenne, Commission européenne), puis le niveau national (gouvernement) et selon la politique publique, les centres de pouvoir peuvent s'émettre entre les niveaux régional et départemental. Nous avons choisi de nous concentrer sur les deux étages principaux, à savoir le niveau européen et le niveau national. Différents Etats-membres et de multiples groupes d'intérêt interviennent dans le processus décisionnel. Ces derniers bénéficient de plusieurs points d'accès : le contexte national et européen peut leur être favorable ou défavorable.



« Un modèle stratégique de mobilisation des intérêts dans un espace politique à niveaux multiples » inspiré de Richard Balme et Didier Chabanet²³

Les institutions européennes peuvent être favorables aux positions d'un Etat membre, qui lui-même pourra être favorable aux positions soutenues par un groupe d'intérêt national (1). La modélisation de Richard Balme et Didier Chabanet²⁴ montre que cette configuration politique favorise les intérêts les plus influents, et dans ce cas l'action collective est la moins couteuse, de par le soutien que le gouvernement national offre au groupe, et la plus efficace.

A contrario, les instances européennes comme le gouvernement national peuvent être fermés aux intérêts d'un groupe. Conformément aux conclusions des

23 Balme Richard, Chabanet Didier, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002, p 92.

24 Ibid.

deux auteurs, l'action collective est ici la plus coûteuse et la moins efficace, donc la moins probable (4).

Il peut également y avoir accord entre le groupe d'intérêt et le gouvernement, et désaccord entre celui-ci et les institutions européennes (3). Le groupe d'intérêt sera placé dans un contexte particulier où le centre de pouvoir national devient un allié.

Enfin, le niveau national peut être défavorable à la position d'un groupe d'intérêt alors que les instances européennes lui sont plutôt favorables(2).

Ces configurations multi niveaux, offrent, selon les auteurs « une prime aux gagnants » [et qui], est également active dans les systèmes nationaux. Mais elle est ici amplifiée par l'existence de deux niveaux d'articulation des intérêts. Cette double structure, en multipliant les obstacles à l'action collective, en augmente les coûts, et pénalise davantage les intérêts en déficit d'influence que ceux qui bénéficient d'une marge d'adaptation »²⁵. Il s'agira dans notre propos de comprendre dans quelle configuration politique s'inscrivent les actions collectives des groupes étudiés. L'exploration des proximités cognitives, culturelles, institutionnelles et historiques permet de qualifier le contexte politique national et européen, en examinant s'il est plutôt favorable ou défavorable aux groupes d'intérêt étudiés. Toutefois, cette posture théorique, qui met l'accent sur l'existence de deux niveaux d'articulation des intérêts ne doit pas nous inviter à séparer trop radicalement le niveau national et le niveau européen. Les analyses empiriques attestent plutôt d'un enchevêtrement important entre ces divers degrés d'action. L'UE est avant tout composée de réseaux d'acteurs multinationaux et multipositionnels dont le travail traverse sans arrêt les frontières étatiques. Tout au long de l'analyse, il conviendra de nuancer cette distinction.

25 Ibid.

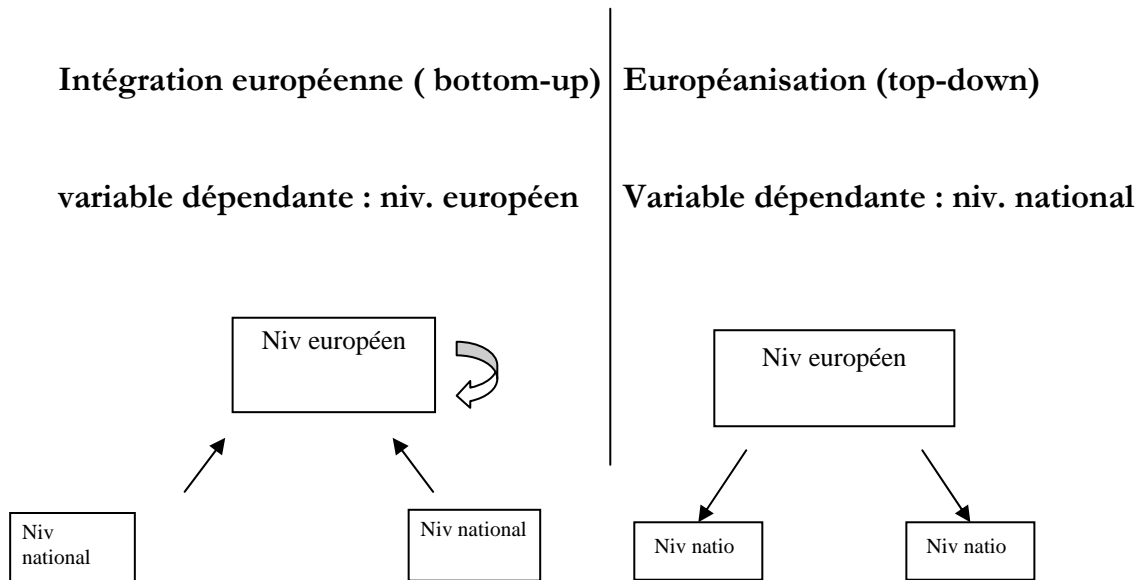
1.4 La dimension transnationale des actions collectives

Le peu d'études concernant les actions collectives au niveau européen ont souvent eu tendance à polariser la recherche autour de deux problématiques opposées : l'inter gouvernementalisme et le néo-fonctionnalisme. Tandis que la première approche postule que les systèmes nationaux continuent à posséder un pouvoir important à Bruxelles et que l'intérêt national a toujours un impact décisif sur la décision communautaire, la seconde considère que l'intégration européenne est dominée par les instances supranationales. Ces modèles ont permis d'augmenter le volume des études et des connaissances sur le système politique communautaire, mais ils focalisent le débat sur la cause de l'intégration européenne : le rôle des coopérations transnationales pour les intergouvernementalistes, celui des Etats pour les néo-fonctionnalistes²⁶.

Un second type d'études s'intéresse à la construction européenne. Ces travaux, proches des analyses en termes d'intégration européenne ou de bottom-up, (c'est-à-dire « qui monte du bas vers le haut », du niveau national vers le niveau européen) décrivent la création de structures de gouvernance au niveau européen (figure 1). En revanche, les enquêtes sur l'europanisation, ou top-down (« du haut vers le bas ») étudient l'impact de l'Europe sur les structures nationales.

26 Le néo-fonctionnalisme accorde un rôle primordial aux groupes d'intérêt dans le processus d'intégration européenne. Ainsi, les acteurs qui déclenchent l'effet d'engrenage (spill-over) sont plutôt des acteurs non étatiques que des Etats souverains. La forte capacité des institutions supranationales à formuler des solutions précises à des problèmes spécifiques est considérée comme la raison pour laquelle les acteurs sociaux ont transféré leurs attentes, leurs pratiques politiques et leurs allégeances au niveau communautaire. Ainsi comme l'expliquent Sabine Saurugger et Emiliano Grossman, pour les néo-fonctionnalistes, l'intégration européenne doit conduire à une reformulation et à une reconstruction des intérêts sociaux et sectoriels des acteurs les plus touchés par les politiques européennes. Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 7, printemps 2002.

Intégration européenne et européanisation



Ces approches ne permettent toutefois pas de saisir pleinement les spécificités d'une action collective européenne. Johanna Siméant²⁷ se propose d'employer le terme d'action collective transnationale afin « de désigner la défense de causes par les acteurs dépassant les frontières ou revendiquant une action qui les dépasse ». Elle se distingue de l'utilisation qu'en font Donatella Della Porta et Sidney Tarrow²⁸, qui l'entendent comme « une campagne internationale coordonnée par des réseaux d'activistes contre les acteurs internationaux, d'autres Etats, ou des institutions internationales ». Leur définition semble, comme l'explique Johanna Siméant, davantage renvoyer à la protestation transnationale qu'à toutes les formes d'action collective transnationale, le lobbying par exemple. Le terme de *campagne* ne permet pas en effet d'appréhender les actions plus

27 Siméant Johanna, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents », papier présenté lors du Congrès de l'ANSP, Lyon, septembre 2005.

28 Della Porta Donatella, Tarrow Sidney, *op. cit.*, 2005.

institutionnalisées et fondées sur des liens d'interdépendance comme peut l'être le lobbying.

Une précision s'impose sur l'adjectif « transnational ». Le terme de transnationalisation vient décrire le développement de comportements qui accompagnent les phénomènes d'internationalisation de l'économie et des flux financiers, et l'affirmation des institutions internationales. Sidney Tarrow propose une définition large de l'activité transnationale. Il s'agit « des contacts, des coalitions et des interactions dépassant les frontières étatiques qui ne sont pas contrôlées par les organes de politique étrangère centraux des gouvernements²⁹ ». La transnationalisation d'une action collective se différencie d'un mouvement social aux enjeux exclusivement internationaux dans la mesure où la transnationalisation s'appuie d'abord sur un contexte national, aux revendications propres et qu'elle étend ensuite la mobilisation à d'autres pays par un appel à la solidarité.

En outre, Sidney Tarrow suggère aux sociologues des mobilisations de considérer l'espace européen comme un champ politique international. Selon l'auteur, « le développement de mouvements sociaux transnationaux, d'ONG et de réseaux de militants dans l'Union européenne » doit être appréhendé « à la lumière de leur analogie avec les formes de contestation transnationale que l'on trouve dans d'autres régions du monde », et l'auteur continue en développant sur les similitudes entre l'UE et la Commission européenne et les autres institutions internationales telles que les Nations unies, la Banque mondiale, etc. Les débats qui ont lieu sur le développement des mouvements protestataires internationaux nécessitent d'être pris en compte. Toutefois, cette approche ne doit pas négliger les particularités de l'espace politique européen, caractérisé notamment par son *multi level governance*.

Pour appréhender cette dimension, il convient de s'appuyer à nouveau sur les études de Richard Balme et Didier Chabanet³⁰. L'eupéanisation est définie

29 Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

30 Balme Richard, Chabanet Didier, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

comme « un ensemble de changements affectant les interactions sociales et politiques à trois niveaux : territorial, par l'élargissement de leur cadre et de leur périmètre, relationnel, par la transformation des acteurs et des relations par lesquelles sont constituées et affectées les ressources sociales et politiques, enfin cognitif par la définition de nouvelles valeurs, de nouveaux idéaux ou de nouvelles justifications de l'ordre social et de ces évolutions ». Les résultats de Richard Balme et Didier Chabanet croisent quatre dimensions de l'action collective, à savoir les acteurs, les cibles institutionnelles, les répertoires d'action et les enjeux de la mobilisation. De cette façon, ils parviennent analytiquement à distinguer quatre modes d'eupéanisation (internalisation, externalisation, transnationalisation et internationalisation). Chacun correspond à un degré d'eupéanisation plus ou moins élevé.

	Acteurs	répertoires	cibles	enjeux
Internalisation	nationaux	Nationaux	Nationales ou	Importation
Manifestation locale d'agriculteurs contre la PAC		corporatistes ou protestataires	locales	des normes européennes
externalisation	nationaux	Européens	Européennes	Usage des
ex : groupes nationaux mobilisés dans les politiques communautaires		pluralistes	et nationales	opportunités politiques européennes
Transnationalisation	transnationaux	Européens	Européennes	Production
ex : manifestations agriculteurs européens		pluralistes ou protestataires		des normes européennes
supranationalisation	européens	Européens	Européennes	production
ex : COPA		corporatistes ou pluraliste		des normes européennes

Les modes d'eupéanisation de l'action collective³¹.

31 Balme Richard, Chabanet Didier, *op. cit.*, 2002, p105.

Doug Imig et Sidney Tarrow³² marquent quant à eux une distinction entre l'internationalisation des mobilisations, c'est-à-dire les mobilisations déclenchées par des décisions communautaires au sein des espaces politiques nationaux, et la transnationalisation.

A l'intérieur de cette seconde catégorie, les auteurs identifient trois types de protestations transnationales qu'ils appellent *coopération internationale*, *conflit international* et *protestation collective internationale*. La coopération transnationale « correspond au cas de figure où des individus de différents pays s'unissent pour des campagnes de protestation liées et coordonnées dans plusieurs Etats contre un adversaire commun ». Il s'agit par exemple de salariés d'une même multinationale implantée sur plusieurs sites en Europe, qui protesteraient, de façon coordonnée, sur leur territoire, contre la politique de l'entreprise. La seconde catégorie de Doug Imig et Sidney Tarrow correspond au conflit international où des acteurs européens prennent pour cible leurs homologues d'autres pays. On pourra citer par exemple l'affrontement entre les pêcheurs espagnols et français à propos de l'utilisation des filets dérivants en 1994³³. Enfin, les protestations collectives européennes sont des manifestations à forte visibilité, mais il ne faut pas les appréhender seulement comme des manifestations de masse (par exemple le défilé de quelques 5000 producteurs de tabac dans les rues de Bruxelles en 2003), d'autres actions symboliques et européennes doivent être prises en compte. Par exemple, une mobilisation européenne organisée par la Coordination paysanne européenne (CPE) autour du siège international de Nestlé en Suisse pour protester contre l'utilisation des OGM et contre les pratiques de cette multinationale, a rassemblé moins de 200 agriculteurs européens, mais elle constitue bien elle aussi une protestation collective internationale.

On remarque ici la proximité importante entre les notions d'internationalisation et de transnationalisation. La transnationalisation s'appuie d'abord sur un contexte national, aux revendications propres, et étend ensuite la

32 Imig Doug, Tarrow Sidney (eds), *Contentious Europeans, Protest and Politics in an emerging polity*, Ithaca, Rowman and Littlefield, 2001.

33 Lequesne Philippe, *L'Europe bleue. A quoi sert une politique commune de la pêche ?*, Paris, Presses de sciences po, 2001.

contestation à une échelle supérieure par un appel à la solidarité. Un mouvement social international repose exclusivement sur des enjeux internationaux. Cependant, il s'avère parfois difficile de distinguer les deux types de luttes, dans la mesure où l'internationalisation touche toujours directement ou indirectement à des enjeux nationaux. Nous nous concentrerons principalement sur la distinction qui nous semble la plus heuristique, à savoir la différence entre l'internalisation et la transnationalisation. On peut y ajouter le mot d'externalisation qui permet de qualifier l'action institutionnalisée d'acteurs nationaux à l'échelle de l'UE, comme le font les groupes d'intérêt nationaux auprès de la Commission européenne. Le terme de supranationalisation, qui correspond à « une forte institutionnalisation des acteurs », tels que le COPA, ne sera quant à lui que peu usité puisqu'il tend davantage à étiqueter certaines formes d'organisations qu'à mettre en évidence des processus de rapprochements organisationnels à l'échelle de l'UE.

Ce type d'analyses permet d'identifier les différents niveaux de mobilisation, mais ne suffit cependant pas à comprendre le mode d'action collective suivi par les groupes d'intérêt. Plusieurs variables semblent déterminer le type d'action employé par les collectifs. Justin Greenwood³⁴, dans son ouvrage de référence, propose quatre variables qui permettent d'analyser de façon systématique le mode d'action des groupes d'intérêt au niveau communautaire. La première variable est le type de groupe d'intérêt. Les caractéristiques endogènes du groupe, liées notamment à sa culture politique, influencent fortement le mode de participation. Celles-ci ne peuvent être appréhendées qu'à la lumière de l'histoire de la catégorie professionnelle représentée. Malgré l'hétérogénéité des membres de celle-ci, une culture politique de groupe s'est formée à travers des expériences communes de groupe, qui reposent sur des références et des représentations sociales partagées. La seconde variable proposée est le contexte étatique national ; le contexte institutionnel de l'UE constitue la troisième variable ; il s'agit enfin d'analyser le domaine et le contexte politique dans lequel le groupe d'intérêt se mobilise. Sabine

34 Greenwood Justin, *Representing Interests in the european Union*, Londres, Macmillan, 1997.

Saurugger³⁵, s'appuyant sur les travaux de Justin Greenwood tente, de construire un véritable modèle de représentation des intérêts à l'échelle de l'UE. Elle identifie quatre variables, dont deux sont centrales : le contexte étatique et le contexte institutionnel communautaire. Deux variables sont secondaires : la forme organisationnelle du groupe d'une part, le changement du contexte de la politique concernée d'autre part. Il s'agit pour ces deux auteurs d'analyser l'environnement politique de l'action collective dans un contexte européen multi niveaux.

Ces variables, essentielles pour saisir le mode d'action des groupes, s'inscrivent dans une démarche classique de sociologie des mobilisations. Il s'agit en effet d'étudier le groupe en tant que tel en cernant ses différentes ressources, ses contraintes et sa culture organisationnelle. Il convient d'analyser ensuite comment ce groupe particulier interagit avec les décideurs nationaux et européens, dans contexte spécifique, ce qui correspond à cerner le lien entre les actions collectives du groupe et le champ politique dans lequel il est inséré.

Pour qualifier l'environnement politique, on utilise fréquemment, dans la littérature de la sociologie des mobilisations, le terme de structure d'opportunités politiques³⁶. Pourtant, cette notion comporte quelques imprécisions qui limitent son utilisation. Pour Doug Mac Adam³⁷, la structure des opportunités politiques correspond aux évolutions conjoncturelles du système politique. Ces évolutions le rendraient plus ou moins réceptif à la contestation sociale. L'auteur demeure toutefois largement approximatif sur les types d'évolution qui peuvent être intégrés à la structure des opportunités politiques si bien qu'on pourrait y inclure a posteriori n'importe quel événement. Nous avons souhaité préciser davantage ce que nous entendions par contexte et environnement politique. Il s'agira dans notre propos de s'intéresser au lien entre les formes d'action collective et

35 Saurugger Sabine, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2003.

36 Pour une analyse de la notion de structure d'opportunité politique, ses apories et ses qualités, cf Lilian Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

37 Mac Adam Doug, *Political process and the development of black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, p 41.

l'environnement politique à travers le contexte étatique et le contexte politique européen, compris ici comme d'une part le fonctionnement institutionnel de ces deux centres de pouvoir, et d'autre part comme la proximité idéologique entre ces instances décisionnelles multi niveaux et les revendications des groupes. Cependant l'analyse empirique réfute l'idée d'une séparation stricte entre deux niveaux de mobilisation. Ceux-ci sont largement enchevêtrés. A ce titre, les analyses en termes de réseau d'action publique se sont montrées particulièrement heuristiques dans notre étude, permettant à la fois de dépasser le clivage entre le niveau national et le niveau européen, mais également de souligner l'interdépendance des acteurs multi niveaux. Il s'agissait d'explorer le système d'intermédiation des intérêts mais aussi, à un niveau plus microsociologique, de révéler les stratégies et relations qui se nouent entre les groupes d'intérêt et les décideurs publics. Une des autres particularités de notre thèse réside en effet dans sa volonté de souligner l'importance des mécanismes interrelationnels au niveau organisationnel comme au niveau interpersonnel.

Ce premier développement visait à mettre en évidence la particularité de notre objet, à savoir l'action collective menée par des groupes d'intérêt dans un système politique européen polycentrique. Le terme d'action collective, tel que nous l'avons défini, permet de saisir à la fois les actions protestataires et les modes d'action orientés vers la participation.

Les différents apports théoriques nous invitent à articuler plusieurs démarches. Ainsi on ne peut se passer d'une analyse organisationnelle des groupes, de leurs ressources, de leurs prérogatives, et des relations qu'ils entretiennent avec les instances décisionnelles. En même temps, dans une perspective microsociologique, il s'agit de s'intéresser aux trajectoires socioprofessionnelles des individus en analysant la carrière des représentants d'intérêts. La particularité du propos consiste à articuler différents niveaux d'analyse qui permettent de saisir l'action collective des groupes d'intérêt. L'objectif est de combiner les niveaux individuels et collectifs. Il s'agit d'appréhender les relations entre les acteurs, ce

qu'il se passe entre eux, et aussi de saisir les produits socialement constitués de ces interactions. Notre second développement a trait à ces questions de méthode.

2- Un dispositif méthodologique à la recherche d'une articulation entre les niveaux individuels et collectifs et l'analyse in situ des réformes

L'objectif de la thèse est de saisir les modes d'action des groupes d'intérêt. Sa particularité repose sur son approche méthodologique qui vise à articuler les niveaux organisationnels et individuels. Méthodologiquement, ce type d'investigation pose question puisqu'il s'agit d'interroger un fonctionnaire, un militant, un élu sur ses liens avec d'autres individus qui représentent, tout comme lui, une institution. Ces acteurs sont porteurs des idées et des prérogatives d'une institution mais sont également des entités individuelles, détenant une analyse personnelle. Il s'agira de montrer que la sociographie des professionnels, leurs statuts sociaux, les dynamiques de collaboration ou de rivalités qu'ils entretiennent avec d'autres segments professionnels donnent une clé pour comprendre les logiques d'action collective qui nous intéressent.

L'analyse individuelle et organisationnelle suppose de pouvoir accéder au terrain. La sphère bruxelloise m'était parfaitement inconnue au début de l'enquête. Peu à peu, j'ai pu m'imprégner du système politique communautaire et rencontrer les individus qui forment cet univers collectif. Ma posture m'a cependant empêchée d'être submergée. J'ai rencontré plus de difficultés à m'introduire dans ce milieu fermé qu'à m'en éloigner. Il conviendra d'analyser les conditions de mon accès au terrain et mes évincements successifs de certaines sphères de pouvoir, et d'interpréter a contrario les raisons de mon accueil dans d'autres lieux. Ces conditions d'enquête ont été analysées comme des indices permettant de comprendre la stratégie des groupes d'intérêt étudiés. Elles s'expliquent notamment par le contexte de réforme dans lequel s'inscrivait l'étude. Cette période s'est révélée particulièrement propice à l'observation des actions collectives *in situ*. Cette approche ne peut toutefois pas se passer d'une analyse plus historique du groupe, qui suggère l'utilisation d'autres méthodes.

2.1 L'articulation des niveaux microsociologique et macrosociologique : l'utilisation de l'entretien pour saisir les logiques organisationnelles

Les études relatives aux groupes d'intérêt sont nombreuses, mais elles analysent majoritairement ces rapports sous l'angle du système d'intermédiation des intérêts³⁸. Ces approches questionnent l'accès des groupes aux instances décisionnelles nationales et européennes et tentent de rapprocher leurs résultats d'un modèle normatif et théorique connu (pluraliste, corporatiste...). Or, ces démarches de type macrosociologique conduisent les auteurs à passer sous silence le rôle joué par les individus dans l'espace politique européen. Toute relation entre organisations implique des échanges entre individus et peut générer des relations individuelles. En effet, lorsque des organisations coopèrent, cela se traduit par des interactions entre acteurs individuels. Réciproquement, les liens interpersonnels peuvent favoriser la mise en relation des organisations, à condition que cette mise en relation soit compatible avec ce que recherchent les individus concernés, personnels en relation et dirigeants des organisations. Il existe en effet une tension inhérente à ce va-et-vient entre liens individuels et relations entre entités collectives.

Les approches en termes de système d'intermédiation des intérêts doivent être complétées par une analyse microsociologique, c'est-à-dire une analyse des acteurs qui font fonctionner les groupes d'intérêt et les instances décisionnelles, et qui agissent et parlent au nom des intérêts qu'ils ont la charge de représenter. Il convient de mettre en évidence les relations qui s'instaurent entre des institutions et un groupe particulier, tout en examinant la manière dont ces relations sont investies et utilisées par des individus. Cela permet d'apprécier la façon dont les dispositions des acteurs, leurs représentations sociales et leurs stratégies peuvent influencer la nature des relations qu'ils entretiennent avec des instances décisionnelles, tout en tenant compte des contraintes structurelles qui pèsent sur

38 Voir par exemple, Ayberk Ural, Schenker François-Pierre, « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 6, 1998.

des relations. L'analyse individuelle permet alors d'appréhender concrètement les propriétés sociologiques, les stratégies des acteurs, et la façon dont ces éléments influencent les liens entre des organisations différentes, tout en appréciant les effets macrosociologiques de ces relations et interactions. L'acteur est l'unité de base. Toutefois, il ne s'agit pas d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent. De plus, une telle perspective implique de déconstruire l'apparente homogénéité que se donnent ces collectifs et d'interroger les acteurs sur leur trajectoire socioprofessionnelle et leurs pratiques professionnelles. Comme l'écrit Howard Becker³⁹ dans *Les ficelles du métier*, les lieux de l'Etat en action ne sont pas les bureaux où on interroge en face à face pendant une heure des dirigeants sur leur action. Les entretiens réalisés auprès des enquêtés ont pour objectif de saisir non seulement les idéologies des interrogés, mais surtout de recueillir les formes et les pratiques professionnelles des individus.

La recherche nécessitait de rencontrer les différents acteurs du réseau d'action publique. Ce type d'étude ne permet pas de réaliser une enquête exhaustive sur l'ensemble des individus qui interviennent dans une politique publique. Notre perspective s'inscrit dans une sociologie de l'action organisée qui privilégie une entrée par le microscopique et les interactions⁴⁰, et par les « petits fonctionnaires », plutôt que par les élites politiques, afin de produire des résultats qui valent pour le système d'interactions concerné, le secteur ou la portion de secteur étudiés. Il a donc fallu jongler entre la recherche d'individus actifs et représentatifs de leurs institutions et les aléas de la recherche, liés notamment à la coopération ou non des enquêtés. Méthodologiquement, ce type d'enquête pose question puisqu'il ne s'agit pas d'étudier un groupe aux frontières bien délimitées. Il s'agit au contraire de rencontrer, de proche en proche, les individus qui semblent

39 Becker Howard, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002.

40 Frédéric Sawicki s'interroge à ce sujet sur le lien entre les démarches, qui se situent selon lui entre le microscopique et le macroscopique, et le niveau de construction du problème qui se situe sur un continuum entre la micrologique et le macrologique. Cf Sawicki Frédéric, « Les politistes et le microscope », dans Myriam Bachir (dir), *Les méthodes au concret*, Amiens, PUF/CURAPP, 2000.

pertinents, au regard du sujet, en n'hésitant pas à utiliser des stratégies pour favoriser des rencontres « fortuites ». En multipliant les points de vue et les positions, on peut espérer obtenir une vision globale du sujet. Le même guide d'entretien ne peut donc être utilisé pour l'ensemble des acteurs (Cf. annexes). Il convient d'adapter l'entretien en fonction de l'acteur rencontré et de l'institution auquel il appartient.

Plusieurs techniques d'enquête ont été employées au sein de ces différentes instances décisionnelles et groupes d'intérêt, au centre desquelles se trouve l'entretien semi-directif. Il permet, en premier lieu, de s'apercevoir de l'éloquence des interrogés habitués à prendre la parole en public, et la construction habile de leur discours. Pendant l'entretien, une réelle attention doit être portée à la construction d'une relation de confiance⁴¹. Elle s'établit progressivement et peut être brusquement ruinée par une question ou une relance maladroite. L'utilisation d'un guide d'entretien paraît tout à fait pertinente puisqu'il semble rassurer les enquêtés dans la mesure où l'entretien paraît préparé. « Avec des personnes possédant du capital culturel ou social, le guide de l'entretien peut servir de caution scientifique et légitime la position du sociologue »⁴². Mais dans le même temps, le sociologue doit absolument éviter que l'interviewé ait l'impression de répondre à un questionnaire.

Le premier thème abordé régulièrement dans les différents entretiens concernait la trajectoire scolaire et professionnelle des interrogés. Il s'agissait de cerner les origines géographiques et sociales des enquêtés grâce à des questions telles que : Dans quelle ville avez-vous passé votre enfance (transfrontalière, universitaire...) ? Ou encore, quelle est ou était la profession de vos parents ? Ils étaient aussi interrogés sur leur scolarité et notamment sur les diplômes obtenus, sur leurs compétences linguistiques ainsi que sur les expériences ou stages rencontrés. Ce type de questions permet de cerner les dispositions familiales et sociales des individus, afin de saisir notamment la proximité ou l'éloignement

41 Cohen Samy, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

42 Beaud Stéphane, Weber Florence, *Guide de l'enquête de terrain, Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1998.

social qui peut exister entre les membres des instances décisionnelles et les membres des groupes d'intérêt.

La seconde partie de l'entretien concernait la trajectoire cette fois-ci exclusivement professionnelle de l'interviewé. Le cheminement effectué par l'acteur permet de saisir les différents mondes institutionnels dans lesquels il a été plongé et qui ont participé à sa socialisation professionnelle. Il a de cette façon acquis des compétences et des représentations sociales qu'il va éventuellement pouvoir réinvestir dans l'organisation à laquelle il appartient. La façon dont il a eu connaissance du poste et le déroulement de son recrutement paraissent être également des indices importants révélant les réseaux existant autour des organisations qui nous intéressent. Ce type de commentaire vaut également pour les fonctionnaires interrogés, dans la mesure où l'idée de devenir fonctionnaire, national ou européen, est très souvent liée à une rencontre ou à un milieu particulier.

L'objet du thème suivant a trait aux pratiques professionnelles des individus, en les amenant, le cas échéant à illustrer leurs propos par des anecdotes, des cas concrets et la description d'une journée type. Ce genre de questions permet de comprendre qui sont les partenaires privilégiés de l'enquête. Cela offre la possibilité de saisir le type de relations interpersonnelles qu'entretient l'interrogé avec les membres d'autres organisations, et indirectement le contenu et la forme des échanges inter organisationnels.

Lorsque les interrogés (fonctionnaires et « experts ») participaient, de par leur position, à des comités d'experts, j'utilisais un guide d'entretien un peu plus spécifique orienté vers le fonctionnement du travail en comité (Cf. annexe). Il s'agissait d'explorer les règles de fonctionnement internes (*rules of procedure*) et les accords plus tacites sur ce que « doit » être ce type de réunions. Un autre point invitait les interrogés à se questionner sur les clivages éventuellement présents au sein des comités d'experts, sur leur impact sur le processus décisionnel européen, et sur le statut « d'expert », pour ceux qui ont été amenés à l'occuper.

Il convenait ensuite d'interroger les membres des groupes d'intérêt sur les moyens dont ils disposent pour peser sur les pouvoirs publics nationaux et

européens (rôle de l'expertise, rôle de la manifestation, lobbying...). L'enquêté rappelait alors les positions et les arguments de son organisation, ce qui permet, entre autres, de saisir le cadre d'interprétation du monde de l'interrogé. La question du déroulement et de l'impact des manifestations transnationales constituait un premier sous-thème. Le second concernait les stratégies dites internes, et notamment les stratégies de lobbying. Au début de l'enquête, il s'est avéré particulièrement difficile de développer cet item avec les interrogés. La difficulté était sans doute liée à l'imprécision de ce terme. Le lobbying ne pouvait être observé in situ dans la mesure où il aurait fallu suivre les conversations entre les représentants et les acteurs publics dans les couloirs et les bureaux. Or la confidentialité et le caractère informel des actions de lobbying ne permettent pas au sociologue de saisir in situ les discours des lobbyistes. Toutefois ces discussions confidentielles ne recouvrent finalement qu'une mince partie du travail de lobbying. L'ensemble des entretiens réalisés met l'accent sur la diversité des pratiques de lobbying (monitoring (veille juridique), fund raising (recherche de fond)...), qui relèvent de tâches assez concrètes comme la rédaction de notes de travail et leur diffusion, les veilles juridiques etc. Le lobbying peut être en partie saisi à travers les discours des acteurs et les documents émis par les organisations. Les techniques et les cibles des actions de lobbying ne sont certes parfois pas conscientisées par l'acteur. Il ne souhaite pas, le cas échéant, qu'elles le soient, complexifiant ainsi le travail du sociologue. Il faut alors se montrer particulièrement subtil, et ne pas braquer l'interrogé sur des questions trop gênantes, surtout en début d'entretien. A la fin de l'interview, lorsque je n'attendais pas de l'interviewé une mise en réseau avec d'autres de ses collègues, il m'est arrivée de questionner de front l'interrogé qui avait astucieusement évincé une question particulièrement dérangeante au cours de l'entretien. Les réactions ont été diverses, et souvent plutôt positives puisque l'interviewé réalisait que l'enquêteur cernait les enjeux de la question. Il est arrivé plusieurs fois que l'enquêté me demande d'éteindre mon dictaphone. Parfois même, en début d'entretien, certains ont refusé que la conversation soit enregistrée, me contraignant à prendre en notes la discussion. Cela a permis, à plusieurs occasions, que l'enquêté se livre plus

facilement, ou du moins qu'il me précise que ses propos ne devaient être diffusés et actés.

Liste des 62 entretiens réalisés

Entretiens exploratoires :

- 1 entretien CEJA (Centre européen des jeunes agriculteurs)
- 1 entretien BEAF (bureau européen de l'agriculture française)

12 entretiens effectués auprès des lobbyistes du COPA

18 entretiens auprès des organisations professionnelles majoritaires (agricoles et industrielles) dans le secteur du tabac :

- 1 représentant des consommateurs du groupe consultatif tabac
- 3 représentants de l'industrie du tabac (BAT, ALTADIS, GITES)
- 2 représentants de la première industrie (FETRATAB)
- 3 entretiens développés de façon inégale avec les responsables de la FNPT
- 9 entretiens réalisés auprès des représentants des tabaculteurs européens (UNITAB) (dont deux de quinze minutes)
- Une multitude de discussions informelles avec d'autres représentants européens

7 entretiens réalisés auprès des organisations agricoles du secteur betteravier

- 3 entretiens effectués à la CIBE (renouvelés à des moments différents de la réforme)
- 2 entretiens effectués à la CGB (renouvelés deux fois)
- 1 entretien réalisé à la CBB
- 1 entretien téléphonique réalisé auprès de l'organisation majoritaire des betteraviers allemands

1 entretien FNSEA

9 entretiens réalisés auprès des instances décisionnelles européennes

- 2 entretiens réalisés à la division tabac
- 1 entretien réalisé à la DG agri, services « analyses et prospectives »
- 2 entretiens réalisés à la DG Agri, division sucre dont un entretien téléphonique
- 2 entretiens réalisés auprès de la DG Agri division « Relations avec les ONG »
- 2 entretiens réalisés au Parlement européen

6 entretiens réalisés auprès des pouvoirs publics français

- 1 entretien réalisé à l'ONIFLHOR
- 3 entretiens réalisés à la DPEI
- 2 entretiens réalisés au SGCI

7 entretiens réalisés auprès des organisations agricoles minoritaires et extérieures au champ agricole

- 2 entretiens réalisés à la Confédération paysanne
- 1 entretien réalisé à la CPE
- 1 entretien réalisé à l'APB
- 1 entretien réalisé à la COAG
- 1 entretien réalisé auprès d'OXFAM-Belgique
- 1 entretien réalisé auprès du Collectif stratégie alimentaire

Certains thèmes ont été abordés de façon récurrente dans l'ensemble des entretiens effectués. Nous avons adapté et développé les thèmes de notre guide en fonction du statut de l'interlocuteur et des conditions d'accès au terrain. Enquêter dans les sphères décisionnelles suppose avant tout de pouvoir y avoir accès. La période de réforme dans laquelle nous avons choisi d'observer les actions collectives des groupes d'intérêt s'est révélée particulièrement intéressante, mais suppose aussi que l'observateur ne soit pas toujours très bien accueilli.

2.2 De l'intérêt d'une étude des stratégies des groupes en période de réforme

Notre recherche s'est inscrite en temps réel dans la période de réforme des organisations communes de marché du sucre et du tabac. Ce moment, particulièrement propice pour saisir les modes d'action des groupes, dans la mesure où ces derniers sont questionnés, critiqués et leurs intérêts éventuellement mis en danger, implique de saisir de façon dynamique, les réponses apportées par les groupes.

Les réformes sont officiellement initiées par la Commission européenne. Cependant une réforme est entreprise, diffusée, mise en application par une variété d'acteurs, situés à différents niveaux d'initiative et de prise de décision. De plus, une réforme peut partir d' « en haut » pour tenter de se diffuser vers la base ou elle

peut être initiée d' « en bas », par des acteurs « de la base ». Enfin, une réforme implique généralement une forme ou l'autre de normativité juridique : une réforme s'opère généralement par la remise en question de normes existantes et leur remplacement par de nouvelles.

La réforme dans le secteur du tabac a débuté en septembre 2003, lorsque la Commission a présenté ses propositions d'orientation ; la phase de négociation au niveau communautaire s'est achevée en avril 2004, lorsque le Conseil a voté la réforme de l'OCM. Dans le secteur du sucre, la phase de négociation s'est étalée de mars 2004 à novembre 2005. Nous nous sommes uniquement concentrés sur les phases de négociation des réformes, et non sur les phases d'application, négociées au niveau national, dans la mesure où nous souhaitons appréhender l'action collective des groupes d'intérêt français en Europe.

Certains auteurs⁴³ ont tenté d'étudier des trajectoires de crises en les divisant en quatre phases distinctes. La première, la phase de synchronisation, représente le fonctionnement du système politique avant la crise. Elle est suivie de la phase de désynchronisation, pendant laquelle on observe un changement dans l'environnement, qui amène à des formes de mobilisations sociales et à la formation de coalitions. La troisième étape correspond à la résolution de la crise, pour enfin, dans l'ultime phase, aboutir à la resynchronisation, c'est-à-dire au système résultant de la crise. A chaque phase, doit être sollicitée une perspective théorique et méthodologique particulière.

Nous avons choisi ici de nous concentrer sur la seconde phase, c'est-à-dire la phase de désynchronisation, qui correspond à la phase de négociation à l'échelle de l'UE. Nous avons souhaité nous intéresser aux actions collectives menées par les groupes d'intérêt en Europe. Dans leur étude quantitative sur les protestations agricoles, Evelyn Bush et Pete Simi⁴⁴ montrent que les périodes de négociation au sein de l'UE donnent lieu à des contestations dirigées vers les instances décisionnelles communautaires, tandis que pendant les phases de mise en

43 Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

44 Bush Evelyn, Simi Pete, "Harvesting contention: European integration, supranational institutions, and Farmers's protests. 1992-1997", dans Doug Imig, Sidney Tarrow (eds), *Contentious Europeans: protest and politics in an integrating Europe*, Boulder, Rowman et Littlefield Press, 2001.

application des mesures agricoles sur les territoires nationaux, on remarque une augmentation des revendications intérieures. Nous avons choisi de nous concentrer, pendant près de deux ans, sur les périodes de négociations, en temps réel, afin de saisir les évolutions successives des réformes des OCM sucre et tabac.

Cette méthode évite d'une part de ne recueillir que les rationalisations a posteriori des acteurs sur le déroulement d'un événement. On peut alors saisir les marges de manœuvre possibles des groupes et de leurs interlocuteurs *in situ*. D'autre part, la recherche en temps réel permet surtout d'observer concrètement les stratégies des acteurs. En assistant aux réunions des comités consultatifs de la DG Agri et aux différentes réunions syndicales, on peut compléter les données recueillies à travers les discours des enquêtés, en observant concrètement la réunion et les conversations qui s'y tiennent. De même l'observation des manifestations s'est révélée particulièrement intéressante pour comprendre les significations de ce type d'action, sans se limiter aux comptes-rendus laconiques ou exagérément enjoués des différentes sources de presse.

Toutefois, l'étude sociologique en période de réforme a posé quelques problèmes, notamment quant à l'accès au terrain. L'analyse des stratégies mobilisées par les groupes de betteraviers s'est révélée particulièrement délicate. Ces derniers se sont montrés souvent hostiles à la recherche et très peu enclins à communiquer sur leurs stratégies. Après plusieurs mois d'enquête, il semble que cette position relève de la volonté des groupes dominants de circonscrire le débat aux arènes décisionnelles, s'éloignant ainsi le plus possible de l'espace public. Les groupes ont essayé d'éviter un processus de politisation de la réforme, c'est-à-dire un processus par lequel un enjeu sort du domaine technique et devient un enjeu de premier plan à la fois pour la classe politique, l'opinion publique et les médias. Le chercheur devient un acteur qui pourrait participer à la médiatisation et à la politisation du débat. La stratégie d'évitement de la politisation n'a pas facilité le travail empirique du sociologue mais a toutefois permis de saisir, malgré tout, une partie des stratégies des groupes dominants. Plus précisément, si ces groupes ne souhaitent pas publiciser leurs actions, c'est parce qu'ils bénéficient de soutiens au

sein des arènes décisionnelles sur lesquels ils estiment pouvoir compter. La politisation et l'exportation des questions liées à la réforme dans l'espace public risqueraient de les évincer du débat ou au moins de les dessaisir d'une partie de ces débats. Tant qu'un sujet est présenté comme uniquement du domaine des acteurs concernés, il est possible de le résoudre uniquement entre les administrateurs et les représentants du secteur ; au contraire s'il devient visible ou s'il touche d'autres secteurs, la classe politique risque de s'en saisir en l'enlevant des mains des professionnels et de limiter potentiellement l'influence des groupes d'intérêt. La situation fut tout autre dans le secteur du tabac. Mes interlocuteurs se sont au contraire montrés très accueillants et chaleureux, m'invitant à la plupart de leurs réunions. Cette posture révèle le manque d'audience de ces acteurs au sein de l'espace politique national et européen. L'intervention d'un chercheur en sciences sociales aurait alors constitué un atout supplémentaire pour médiatiser leur position.

Le contexte de l'enquête souligne les atouts et les contraintes des organisations étudiées. Sans ce type de confrontation au terrain, le sociologue ne peut saisir pleinement la situation des groupes d'intérêt.

La démarche en temps réel s'est révélée particulièrement heuristique, elle ne peut pas se passer d'une approche plus historique basée sur un travail d'archivage et de lectures de la presse officielle et professionnelle.

La culture organisationnelle du groupe a pu être saisie à travers les entretiens réalisés auprès des professionnels du secteur mais surtout à travers les journaux professionnels et la mise en mot des événements qui ont marqué et marque encore l'histoire du groupe. Le vocabulaire employé dans la presse professionnelle révèle en partie la culture organisationnelle du groupe. Au sein du *Betteraviens français*, le journal auquel sont automatiquement abonnés l'ensemble des adhérents de la CGB, on évoquera volontiers les termes de « compétitivité », « d'entrepreneur », « d'entreprise », « de rationalité » et de « rendement », tandis que dans le journal *France tabac*, c'est-à-dire le journal de la FNPT, il sera plutôt

question des mots de « terroir », « mode de vie », « campagnes », « agriculteur »... De même, les récits des grands événements traduisent l'identité du groupe. Les betteraviers mettent notamment en avant leur influence lors de la création de l'OCM sucre, et leur sympathie et leur complicité avec les dirigeants politiques de l'époque. Les tabaculteurs évoquent a contrario les diverses manifestations qui ont mobilisé le secteur dès les années soixante-dix et le choc lié à la privatisation du secteur. L'analyse pendant les périodes de réforme ne peut se passer d'une approche qui permet de saisir les évolutions des secteurs et des interactions avec les sphères décisionnelles. Ces indications rendent alors possible l'interprétation d'une stratégie de mobilisation *in situ*, à un moment précis.

Nous avons présenté le choix des méthodes mises en œuvre dans notre étude. En articulant une sociologie des mobilisations collectives avec une sociologie des groupes d'intérêt, il s'agit d'appréhender les actions collectives des groupes d'intérêt dans un espace multi niveaux et transnational. Ce type d'investigation suppose toutefois de ne pas se limiter à une approche macrosociologique et à passer sous silence le rôle joué par les acteurs. Nous avons opté pour une méthode qui permet de combiner les niveaux individuel et collectif. A travers des entretiens semi-directifs, nous avons souhaité saisir d'une part les logiques individuelles des acteurs et d'autre part appréhender les contraintes et ressources institutionnelles qui pèsent sur leurs actions.

Notre enquête s'est déroulée pendant les périodes de réforme des OCM sucre et tabac. Il s'agissait de saisir *in situ* les stratégies des acteurs et des groupes. Cette démarche a posé quelques difficultés, qui se sont révélées finalement assez fécondes pour l'enquête. De plus, en articulant la recherche sur les actions collectives, en temps réel, à une approche plus historique, il a été possible de présenter des modes de représentation des intérêts pendant une conjoncture spécifique, tout en tenant compte de variables structurelles, liées à l'histoire et l'évolution du secteur à travers un travail d'analyse de la presse professionnelle et officielle (cf annexe).

Dans cette première partie, nous avons pu analyser les mutations structurelles du secteur agricole et l'évolution de la représentation des agriculteurs au niveau national et européen. Nous avons notamment mis en évidence le passage du syndicalisme agricole à vocation générale à l'hégémonie des groupes d'intérêt spécialisés.

S'interroger sur les actions collectives agricoles en Europe suppose toutefois, selon nous, d'adopter une méthode spécifique qui vise à mettre en évidence le poids des structures organisationnelles dans l'émergence et la forme des actions collectives transnationales, tout en tenant compte des acteurs qui forment ces collectifs.

Dans les deux secteurs étudiés, le tabac et la betterave à sucre, les agriculteurs, afin de défendre leurs intérêts, se sont dotés d'organisations professionnelles agricoles qui doivent leur permettre d'adopter des stratégies multiples dans un espace transnational et multi niveaux. Dans la partie suivante, il s'agira de mesurer le rôle de ces organisations syndicales nationales et européennes dans la représentation et la défense des intérêts tabacoles et betteraviers.

**Deuxième partie : Le rôle des organisations
dans la construction des positions communes
nationales et européennes**

Dans cette deuxième partie il s'agira de mettre en évidence le rôle joué par les structures organisationnelles dans la construction des positions communes. Dans le secteur du sucre comme dans celui du tabac, les planteurs se sont dotés d'organisations syndicales chargées de défendre leurs intérêts. Historiquement implantées, ces dernières s'inscrivent parfaitement dans la lignée du syndicalisme agricole généraliste en souhaitant maintenir une unité forte au sein des agriculteurs qu'elles représentent. L'objectif est pour elles de maintenir une harmonie malgré la présence d'intérêts hétérogènes voire antagonistes au sein du groupe. Comment construire de la cohérence alors que le groupe est divisé ? Ces clivages s'articulent principalement autour de la compétitivité des planteurs et la viabilité de leur exploitation agricole. Des divisions plus idéologiques peuvent également nourrir certaines dissensions, et même aboutir à la création d'organisations concurrentes.

L'étude de l'implantation syndicale des betteraviers et des tabaculteurs français vise à comprendre comment ces deux groupes d'intérêt sont parvenus à maintenir une cohérence interne suffisante entre leurs membres. La réforme engagée des deux OCM met à jour l'hétérogénéité des groupes. Nous supposons qu'à l'échelle nationale, l'implantation historique des syndicats et les ressources symboliques dont ils disposent ont permis de neutraliser les éventuelles dissensions dans un contexte particulièrement complexe, et conserver le monopole de la représentation. Cet objectif n'a pourtant pas été pleinement satisfait dans le secteur du sucre puisqu'une organisation concurrente a été créée et perturbe l'hégémonie de la Confédération générale des betteraviers.

La question du maintien de l'unité se pose à l'échelle nationale, et est encore plus prégnante au niveau communautaire. Les différents syndicats nationaux de betteraviers et de tabaculteurs se sont dotés d'organisations transnationales dans lesquelles ils siègent auprès de leurs homologues européens. L'hétérogénéité des intérêts y est d'autant plus dévoilée. Nous supposons toutefois, et cela constitue notre seconde hypothèse que l'existence d'organisations syndicales européennes favorise les effets de courtage et facilite l'émergence de revendications communes.

Le courtage (brokerage) est ici entendu tel que Sidney Tarrow l'a défini comme « le fait de mettre en relation des acteurs qui seraient sinon isolés d'une façon à créer au moins une identité politique temporaire qui n'existait pas auparavant¹ ». Le courtage correspondrait à « la connexion, par une unité médiatrice, d'au moins deux sites sociaux auparavant sans contact² ». Le courtage « réduit les coûts de communication et de coordination entre sites, facilite l'usage combiné de ressources présentes dans différents sites, et crée de nouveaux acteurs collectifs potentiels³ ». L'unité médiatrice est ici une organisation transnationale qui met en relation deux syndicats agricoles issus de pays européens différents. Comment cette organisation transnationale parvient-elle à créer des positions unitaires ? Comment construit-elle un intérêt commun à l'ensemble des délégations alors même que celles-ci n'ont pas toutes le même intérêt ? C'est ce travail de manipulation symbolique initié par les organisations nationales et européennes qui est l'objet de notre troisième chapitre.

L'émergence d'une position commune au niveau national et au niveau européen peut être appréhendée à travers le travail de manipulation symbolique effectué par les organisations, en fonction des ressources dont elles disposent. Ces consensus sont également le fruit de rencontres entre les différents représentants d'intérêts. Dans un quatrième chapitre, il s'agira de comprendre dans quelle mesure les organisations transnationales permettent aux représentants d'intérêts de se rencontrer afin qu'ils agissent collectivement au niveau européen. Nous supposons que le profil socioprofessionnel de ces représentants influence la constitution et l'orientation de positions communes. Ces derniers occupent des statuts différents et pourtant, ces militants et professionnels du lobbying européen présentent des compétences et des représentations communes qui facilitent leur intervention à l'échelle de l'Union européenne. Nous posons en effet l'hypothèse que l'investissement dans les sphères transnationales demande des qualités particulières. Peut-on alors remarquer la constitution d'une forme d'élite

1 Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

2 Mac Adam Doug, Tarrow Sidney, Tilly Charles, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 142.

3 Ibid., p.157.

transnationale européenne ? Dans un quatrième chapitre, il s'agira également, à travers l'étude des trajectoires socioprofessionnelles des différents représentants d'intérêts, de s'intéresser aux évolutions du syndicalisme agricole. L'utilisation de ce terme paraît en effet de plus en plus désuète dans la mesure où le syndicalisme est porté par des acteurs bien éloignés de la représentation commune du syndicaliste. On semble assister, au niveau européen, à l'émiettement de la spécificité du syndicalisme agricole à vocation générale dans la mesure où les représentants d'intérêts pourraient tout à fait, de par leur profil, s'investir dans d'autres groupes ayant de tout autre finalité. A contrario, dans les associations spécialisées transnationales, malgré les profils différents des dirigeants, on remarque un fort attachement au secteur.

Troisième chapitre. Représentation organisationnelle et consensus de mobilisation autour d'intérêts hétérogènes

Les planteurs de betteraves et les tabaculteurs disposent chacun d'un syndicat spécialisé qui rassemble des agriculteurs aux intérêts plus ou moins hétérogènes. Les réformes de 2003, dans le secteur du tabac, et celle de 2005, dans le secteur du sucre, ont mis au grand jour ces différences. Il s'agira de comparer dans ce troisième chapitre, le travail de manipulation symbolique effectué par les organisations nationales et européennes dans les deux secteurs, à travers notamment leur implantation historique et économique et les ressources organisationnelles dont bénéficient les agriculteurs.

La proposition de la Commission européenne en matière de tabac s'orientait vers une réduction drastique de l'effectif des tabaculteurs européens à travers la mise en place du découplage.

Le découplage prévoit des aides agricoles découplées de la production. Un tabaculteur touchera des aides calculées sur les trois années de production précédentes pendant lesquelles il a cultivé du tabac, et pourra s'orienter vers une autre culture. Ce système est particulièrement attrayant. Les aides attribuées au tabac sont élevées de par la forte main-d'œuvre que la culture nécessite.

Cette mesure incite l'ensemble des producteurs, compétitifs ou non, à s'orienter vers d'autres cultures. L'arrêt des activités des producteurs d'un pays ne profite pas à ceux d'un autre Etat de l'UE. Une faible réduction du nombre de planteurs peut à court terme être légèrement profitable aux producteurs les plus compétitifs, mais une diminution trop importante de l'effectif mettrait en péril la poursuite de l'ensemble des activités de la filière. Les tabaculteurs sont liés à une usine de première transformation qui transforme les feuilles de tabac. Si cette dernière ne peut obtenir assez de matière première, elle est susceptible de déposer le bilan et de pénaliser les producteurs qui étaient encore capables de lui fournir

des feuilles de tabac. Nous supposons ici qu'il n'y a pas de sentiment de concurrence et d'hostilité entre les différentes catégories de tabaculteurs tant au niveau national qu'au niveau européen. Le sort d'un producteur n'a pas d'influence positive sur la situation d'un autre. L'impact peut au contraire être symboliquement négatif puisque la pérennisation des différentes organisations tabacoles peut être inquiétée, et l'identité collective du groupe ébranlée. Malgré cela, le système de découplage avantage plus certaines catégories que d'autres. Il s'agira d'étudier dans un premier temps l'implantation historique et organisationnelle de la tabaculture en France et en Europe afin d'expliquer comment s'est effectué le travail de manipulation symbolique nécessaire à l'émergence d'une position commune. Nous montrerons notamment que le tabac est un produit spécifique et stigmatisé, dont la culture et le commerce ont été fortement réglementés, favorisant ainsi l'émergence d'une culture organisationnelle spécifique. Nous posons l'hypothèse que ces spécificités organisationnelles et le contenu de la réforme ont favorisé l'émergence d'une position commune et affirmé certaines formes de solidarités professionnelles au niveau national comme au niveau communautaire. Pour ce, il s'agira d'abord de proposer un aperçu historique et politique de l'organisation commune de marché du tabac. Il conviendra ensuite de s'intéresser aux ressources organisationnelles dont les tabaculteurs jouissent en France, puis enfin, à l'échelle européenne, afin de saisir comment des intérêts sont amenés à devenir des intérêts français et des intérêts européens.

La proposition de la Commission européenne concernant la réforme de l'OCM sucre impliquait, quant à elle, des effets inégaux sur les différents types de betteraviers. Le Règlement voté par le Conseil, en diminuant le prix du sucre, a aujourd'hui pour effet de diminuer le nombre de betteraviers en Europe, puisque les moins compétitifs ne peuvent supporter cette baisse de prix. La réforme invite les producteurs les moins compétitifs à quitter le secteur en leur offrant des aides à la restructuration confortables, et elle incite les plus productifs à produire davantage en profitant des quotas laissés par ceux qui ont cessé leur production de betteraves.

Les quotas constituent une mesure de maîtrise de l'offre d'un produit agricole, destinée à limiter le volume de sa production. Si la production contingentée (le quota) bénéficie d'un soutien de prix intégral, le volume produit hors quota se voit appliquer un prix plus bas ou est pénalisé.

L'abandon de certains profite aux plus compétitifs. D'autres enjeux pèsent sur la réforme. Elle s'inscrit dans des problématiques internationales liées aux engagements de l'UE en matière de développement et de libéralisation des marchés. Comment dans ce contexte particulièrement sensible a pu émerger un intérêt français, au vu de l'hétérogénéité forte qui caractérise le groupe ? Nous montrerons notamment que le départ de certains agriculteurs de la CGB, l'organisation des betteraviers majoritaires, pour créer une organisation rivale, a paradoxalement pu favoriser l'émergence d'une position commune française des planteurs majoritaires. Nous montrerons ensuite que la mise en compétition des différentes catégories d'agriculteurs européens a, malgré l'implantation historique et organisationnelle des betteraviers, favorisé les divisions au sein du groupe sans toutefois mener à son implosion. Nous posons l'hypothèse que les structures organisationnelles transnationales dont les betteraviers se sont dotés favorisent la pérennité du consensus sur les réponses à apporter à la réforme de l'OCM.

Le sujet est particulièrement complexe et nécessite d'explicitier les différentes contraintes qui pesaient sur la réforme. Après avoir effectué un premier travail de clarification, il s'agira d'examiner les réactions de l'organisation majoritaire des betteraviers en France, et de saisir les dissensions qui ont pu la traverser. Le monopole de représentation dont jouissait la Confédération générale des betteraviers (CGB) a, en partie, été ébranlé à l'occasion de la réforme, modifiant ainsi le champ de la représentation agricole de filière en France. Enfin, on s'intéressera aux organisations européennes et à leur implantation. Aucune position commune européenne n'a pu émerger et des rapports de force complexes ont traversé le groupe d'intérêt communautaire, cependant, il n'a pas implosé.

Première section : Des structures syndicales de la tabaculture en France et en Europe historiquement implantées et fortement organisées, unies face à la réforme de l'OCM tabac de 2003.

La culture du tabac est une production agricole tout à fait spécifique qui a pendant longtemps été gérée par l'Etat. Cette particularité a marqué durablement le secteur. L'analyse historique se révèle alors particulièrement éclairante pour appréhender la structuration du groupe, au niveau national comme au niveau européen, et comprendre ainsi les positions des tabaculteurs face à la réforme de l'OCM.

1- Histoire d'une agriculture originale et traits culturels de groupe : la culture du tabac

Plusieurs étapes marquent l'évolution de l'encadrement du secteur tabacole en France et en Europe. Auparavant régie par un monopole d'Etat, la tabaculture va, en 1970, être intégrée à la PAC au même titre que les autres secteurs agricoles. L'organisation commune de marché du tabac (OCM) va ensuite être l'objet, comme ont pu l'être les autres filières, de réformes profondes qui visaient à réduire les dépenses de la PAC et l'aide attribuée à la tabaculture.

1.1 Le tabac : une affaire d'Etat

C'est au 17^{ème} siècle que l'Europe découvre le tabac⁴. En France, il est d'abord employé pour ses (éventuelles) vertus thérapeutiques. Colbert décrète ensuite rapidement un "Privilege de fabrication et de vente" qui réserve la production du tabac à la seule Compagnie des Indes. La tabaculture devient un monopole. Pendant la révolution, l'Assemblée nationale déclare la liberté de cultiver, de fabriquer et de débiter le tabac, mais avec Napoléon Ier, le monopole exploité par l'Etat est rétabli. A partir du 19^{ème} siècle, le droit de cultiver le tabac

⁴ Le tabac fait partie de la famille des solanacées comme l'aubergine, la pomme de terre et la tomate.

s'étend. Le SEIT (Service d'exploitation industrielle des tabacs), c'est-à-dire l'entreprise d'Etat du tabac s'organise.

Face à la puissance du monopole, les planteurs français se réunissent en 1908 au sein d'une structure syndicale : la Fédération nationale des producteurs de tabac (FNPT). Pendant cette période, le syndicalisme agricole à vocation générale se développe fortement. Profitant de la loi Waldeck-Rousseau de 1884⁵, les agriculteurs, qui sont également parfois des planteurs de tabac, s'organisent, et en 1893, les deux tiers de l'effectif syndiqué national sont des agriculteurs⁶. Les tabaculteurs et les viticulteurs, au sein de la Confédération générale des vignerons du Midi (1907) forment les deux premiers syndicats agricoles spécialisés. Toutes les autres organisations de filière sont créées après 1920. La représentation de ces deux productions atypiques nécessitait des organismes spécifiques, distincts des organisations à vocation générale.

La naissance de la FNPT correspond à une double stratégie de différenciation. D'une part, la création du syndicat des planteurs leur permet de se différencier des ouvriers des manufactures de tabac (industrie de transformation). D'autre part, les conditions de production et la commercialisation du tabac diffèrent fortement des autres cultures. La structuration du secteur et les particularités liées au monopole d'Etat incitaient fortement les tabaculteurs à adhérer à la FNPT : la culture du tabac était soumise à autorisation et les planteurs disposaient d'un permis de culture qui leur assurait l'écoulement de leur récolte à un prix garanti. L'accès limité à la profession a favorisé le rapprochement de ses membres. Le monopole français acceptait de surpayer les tabacs nationaux en raison de la garantie d'approvisionnement. Les planteurs bénéficiaient d'une situation très favorable, leur assurant sécurité et confort financier.

Cette position privilégiée encourage l'émergence et le renforcement de l'identité de tabaculteur. Grâce à la FNPT, ils sont représentés juridiquement, ce qui leur assure une certaine visibilité sociale et facilite leur défense. Les

5 Mouriaux René, *Le syndicalisme en France*, Paris, PUF, 1992.

6 Lemétayer Jean-Michel, *La FNSEA*, Paris, L'Archipel, 2003. Le tiers restant rassemble principalement des syndicats d'ouvriers qui seront majoritairement à l'origine de la Confédération générale du travail (CGT) créée en 1895.

tabaculteurs subissaient de la part des vérificateurs, des contrôles réguliers. Anciens militaires⁷, ces derniers examinaient la superficie déclarée, le nombre de pieds plantés. Les pouvoirs publics accordaient une grande importance au secteur qui leur assurait déjà des rentrées fiscales exceptionnelles. Rapidement, la FNPT rassemble l'ensemble des tabaculteurs français, quelles que soient leurs affinités politiques et s'implante fortement dans le Périgord⁸, région particulièrement concernée par la culture du tabac.

En 1950, le tabac est cultivé dans cinquante-cinq départements français, avec 105 000 producteurs sur 28 000 hectares. C'est pendant cette période, peu après la Seconde Guerre mondiale, que la consommation de tabac en Europe augmente de façon exponentielle et se répand dans toutes les classes sociales de la société. La cigarette filtre qui avait été inventée en 1930 n'a réellement été commercialisée qu'en 1950, quand sont apparues les grandes études épidémiologiques prouvant indiscutablement la toxicité du tabac. Tandis que les industries du tabac faisaient l'effort de réduire le taux de goudron des cigarettes de moitié, elles devenaient dans le même temps commercialement de plus en plus agressives.

Pendant plusieurs décennies les planteurs n'ont pas eu à se préoccuper de la commercialisation de leur production, celle-ci étant obligatoirement achetée par le SEIT⁹ (devenu SEITA¹⁰ en 1935 lorsqu'on lui confie également les allumettes). L'histoire de la production tabacole française est attachée à celle de son syndicalisme. Le caractère contraignant du monopole a suscité de nombreuses discordes entre l'Etat et les producteurs. En même temps, il a créé des liens et un climat de confiance qui ont permis aux responsables des planteurs de créer des

7 Le profil des vérificateurs s'est peu à peu transformé. Ils se sont orientés vers des activités de conseils en matière agricole. Noireau Jean Pierre, *La communauté européenne et le tabac*, thèse de droit communautaire, Université François Rabelais de Tours, 2001.

8 Selon l'enquête d'Emmanuel Todd et d'Hervé Le Bras, il s'agit d'un bastion anti-clérical. Les planteurs périgourdins, anticléricaux de gauche ont fortement influencé la naissance du syndicat, et son style politique. Le Bras Hervé, Todd Emmanuel, *L'invention de la France. Atlas anthropologique et politique*, Paris, Librairie générale française, 1981.

9 Service d'exploitation industrielle des tabacs.

10 En 1961, le Seita devient un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de l'exploitation d'un monopole fiscal. Son personnel, auparavant fonctionnaire ou ouvrier d'Etat, est dès lors régi par un statut autonome.

organisations professionnelles très structurées et fortement implantées sur l'ensemble des régions tabacoles. Les objectifs et les modalités de fonctionnement du monopole des tabacs manufacturés demeureront sensiblement les mêmes jusqu'à dans les années soixante-dix. Les gouvernements vont encadrer très fermement cette production dont ils retirent une part non négligeable de leurs ressources fiscales.

1.2 1970 : la fin des monopoles et la création de l'OCM tabac

La signature du traité de Rome (1957) entraîne des modifications substantielles dans le comportement des gouvernements nationaux. Avant l'instauration du marché unique dans l'UE, les producteurs de tabac bénéficiaient, dans le cadre des organisations nationales de marché, d'un prix garanti leur assurant « un revenu équitable ». Cette aide était jugée indispensable car les recettes ne permettaient pas toujours de couvrir les coûts de production.

L'OCM du tabac brut, lors de sa création, en 1970, a fait l'objet de vives critiques de la part des tabaculteurs européens. Ces derniers dénoncent vivement l'avis du Parlement européen favorable à la fin des monopoles d'Etat, et inspiré selon eux, par les intérêts des industriels des pays sans monopole (Allemagne et le Benelux). Les planteurs des pays sans monopole craignent que ces modifications ne déstabilisent leur marché. Les tabaculteurs européens vont même jusqu'à militer pour une disjonction entre la filière du tabac et la PAC.

Malgré la mobilisation, la mise en œuvre des réglementations communautaires, et notamment de l'OCM tabac (organisation commune de marché), a lieu en 1970. Ces mesures remplacent les régimes nationaux tout en maintenant un niveau d'aide identique. Parallèlement, les industriels vont pouvoir distribuer leurs produits dans l'ensemble des Etats membres dans des conditions analogues à celles d'un marché unique. Cette libéralisation va fragiliser la position des anciens monopoles nationaux peu préparés à la concurrence des firmes étrangères et en particulier des multinationales anglo-américaines : le statut des monopoles leur permettait de détenir de fait, la quasi-totalité de leur marché respectif.

De même, à partir des années soixante-dix, l'OMS¹¹ commence à prendre conscience des effets négatifs du tabac sur la santé, et organise à ce titre les premières campagnes contre le tabagisme. La lutte contre la consommation de tabac et sa culture deviennent également une priorité pour le Conseil européen, la Commission et les gouvernements nationaux. A partir des années soixante-dix, le poids de la tabaculture ne cessera de diminuer en Europe.

Dès la mise en place de l'OCM, le revenu des producteurs est assuré par des quotas de production et un système de primes lié à la qualité de la production pour qu'elle soit adaptée aux besoins du marché intérieur. Diverses mesures vont permettre d'encourager l'amélioration de la qualité. Le transfert des quotas de production entre les groupes de variétés et la cession de quotas de production entre tabaculteurs sont facilités.

Lors de la création de l'OCM, les quotas étaient distribués aux producteurs individuels. Ce fonctionnement a été remplacé par une distribution tous les trois ans aux groupements de producteurs. De plus, afin de renforcer les contrôles et de sanctionner les transformateurs ne respectant pas la réglementation, un système national d'agrément a été institué¹².

1.3 Des réformes difficiles : 1992 et 1998

Le régime d'aide à la tabaculture a été réformé en profondeur une première fois en 1992¹³, puis en 1998¹⁴, et de nouveau en 2004¹⁵. Le secteur tabacole occupe une place importante dans le budget de la PAC. La politique agricole commune y consacre annuellement près d'un milliard d'euros alors que le secteur concerne proportionnellement très peu d'agriculteurs. Ces subventions sont calculées par rapport aux dépenses et au temps investi sur l'exploitation ; la production requiert en effet une main d'œuvre importante.

11 Organisation mondiale de la santé

12 Loyal Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC), un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

13 Règlement (CEE) n°2075/92 du Conseil (JO L 215 du 30.7.1992)

14 Règlement (CEE) n° 1636/98 du Conseil (JO L 210 du 28.7.1998)

15 Règlement (CEE) n°864/2004 du Conseil (JO L 161 du 30.04.2004)

Le régime d'aide dont a bénéficié le secteur du tabac jusqu'à la fin des années soixante-dix assurait aux planteurs un revenu très satisfaisant. Cependant des voix s'élevaient pour critiquer le système de soutien à l'agriculture, première dépense du budget européen. Ainsi dès le début des années quatre-vingts, l'UE tente de résorber doucement les dérives budgétaires liées à la PAC, mais sans bouleverser radicalement son fonctionnement. L'OCM tabac n'a pas échappé à ce mouvement général de réflexion sur le système d'aide à l'agriculture. Un effet spectaculaire de la réforme de la PAC de 1992, dite de Mac Sharry, était de modifier les modalités du soutien public à l'agriculture. D'un soutien par les prix, il devient principalement un soutien par les aides directes à travers le budget¹⁶. L'OCM tabac sera donc modifiée dans cet esprit. De plus, pendant, cette période, c'est Antonio Quatraro qui est directeur de l'unité tabac de la DG Agri. Ce dernier, accusé de laxisme et soupçonné de corruption au profit de ses compatriotes italiens et de la démocratie chrétienne, est écarté de la réforme. Deux affaires d'exportations fictives liées à des primes à la restitution ont été découvertes en Italie. L'OCM tabac connaît alors une évolution radicale, qui permet de simplifier le régime d'aide, et instaure des contrôles plus stricts dans le secteur. De multiples fraudes ont terni l'image de la filière tabacole, ce qui explique aujourd'hui la méfiance de certains fonctionnaires de la Commission à l'égard des représentants du secteur européen. La deuxième réforme de l'OCM tabac, en 1998, a eu pour but de prolonger les réformes de 1992, à savoir une réduction toujours plus importante des aides internes et l'imposition de contrôles plus stricts.

1.4 2003 : une réforme sous haute surveillance

En juillet 2002, la Commission présente une proposition de réforme de la PAC sous l'égide de Franz Fischler, commissaire européen à l'agriculture. Cette révision à mi-parcours de l'ensemble de la politique agricole prône une plus grande libéralisation des marchés agricoles et un découplage des aides, en tous points

¹⁶ Dans le cadre des négociations du GATT, de 1992 à 1999, l'UE s'est engagée, sous la pression des USA et du groupe des Cairns (Argentine, Australie, Brésil, Chili, Colombie...) à diminuer les aides internes.

conforme à l'esprit de l'OMC. Il s'agit de supprimer progressivement les mécanismes de régulation des marchés.

C'est dans ce contexte qu'intervient le début des négociations sur la troisième réforme de l'OCM tabac. Les discussions débutent dès 2002, juste après la réforme à mi-parcours de la PAC, alors même que la réforme radicale de 2003 n'a pas encore abouti. Pour la Commission européenne, l'organe de proposition de l'UE, la transformation de l'OCM tabac répond à plusieurs impératifs. Il s'agit, en premier lieu, de réduire les coûts du régime d'aide, et d'adapter ce soutien aux impératifs de l'OMC. L'Organisation mondiale du commerce interdit les aides liées à la production, sous peine d'être accusé de distorsion de concurrence. Les spécificités du tabac, et notamment la nocivité de sa consommation, attise la mobilisation d'autres secteurs, extérieurs au monde agricole. Certains, et notamment les opposants à la tabaculture (association de lutte contre le tabagisme, associations de médecins, lobbies anti-tabac), proches des préoccupations de la DG Santé, souhaitent réduire au maximum les aides à la filière, voire même les supprimer. Leur principal argument repose sur l'idée suivante : alors que d'un côté l'UE mène une politique active en matière de lutte contre le tabac dans toute l'Europe, et qu'à ce titre elle subventionne de nombreuses campagnes de prévention, elle finance de l'autre la production du tabac. Certains ont donc reproché à la Commission son manque de cohérence. Un troisième facteur, lié au développement durable, a pu participer au déclenchement de la réforme. En 2001, au sommet de Göteborg, les subventions agricoles à la tabaculture sont remises en cause, au profit d'un passage vers les fonds de politiques structurelles, totalement indépendantes de la production de tabac : *« Les subventions communautaires versées au secteur tabac représentent 80% du revenu total des activités économiques qui y sont liées. La production elle-même ne peut donc couvrir qu'environ 20% des coûts qu'elle engendre. Ces subventions doivent permettre d'entretenir les infrastructures régionales dans les zones de production. De tels objectifs pourraient être maintenus par l'intermédiaire d'autres instruments possibles (parmi lesquels les politiques structurelles¹⁷ ».*

17 Conseil européen de Göteborg, Développement durable, 15-16 juin 2001. Voir http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/pdf/tobacco_fr.pdf

La réforme intervenait également au moment où un audit de la Cour des Comptes de 2002 évaluait la réforme de 1998. Cet audit stipulait « *que le processus d'élaboration des propositions de la Commission pour la réforme de 1998 était fondé sur des données qui n'étaient pas fiables et que son analyse du marché n'était pas satisfaisante. En raison de ces insuffisances, les mesures adoptées étaient largement inadaptées dès le départ et se sont avérées inefficaces dans de nombreux domaines* ». Remarquons que la Cour des Comptes était également à l'origine d'un rapport sur les mesures adoptées en 1992, et selon elle, ces mesures n'avaient eu aucun effet mesurable sur le niveau élevé des subventions liées à la valeur de la production, les zones cultivées, le niveau de l'emploi ou la situation du marché.

Enfin, la filière tabacole devait nécessairement s'adapter à la nouvelle PAC. Il s'agissait d'aligner le régime d'aide à la tabaculture aux mécanismes de soutien des autres filières, l'aide ne devant plus être liée à la production, conformément aux accords de l'OMC.



Ainsi la réforme de la PAC de 2003 privilégie les approches de type horizontal et vise à homogénéiser les systèmes de soutien indépendamment du type de production. La réforme de l'OCM tabac en 2003, et notamment la phase de négociation qui nous intéresse ici, se déroule dans un contexte particulier puisqu'au 1er mai 2004, dix nouveaux pays (PECO) ont rejoint l'UE. Ni les responsables politiques, ni les planteurs ne souhaitent, à cette époque, que les négociations se poursuivent au-delà de cette date. Dans le cas contraire la réforme se complexifierait davantage. Les différents tabaculteurs ont réagi de façon assez diverse à cette réforme en fonction notamment de leur structure de production. On se propose d'examiner la situation française.

2- Les tabaculteurs en France un groupe structuré et uni

2.1 La réforme de l'OCM en France

En France, tous les producteurs de tabac n'ont pas forcément intérêt à s'opposer au découplage total souhaité par la Commission européenne dans sa proposition de septembre 2003. Cette proposition émane de plusieurs types d'impératifs. La réforme devait d'abord être entreprise afin de résorber les coûts financiers liés au soutien du secteur.

Dans le cas du découplage total, une exploitation recevra une aide basée sur le montant des soutiens globaux reçus sur une période de référence de trois ans (2002-2001-2002), indépendamment de la production. La proposition espère, de cette façon, favoriser la reconversion des producteurs de tabac les moins compétitifs (c'est à dire près de 95% de la production européenne) vers des productions à bonnes perspectives de marché.

Pourtant, rapidement, la FNPT, la fédération nationale des producteurs de tabac s'est positionnée contre le découplage, et ce malgré les différences et les intérêts distincts des tabaculteurs. Les producteurs de Burley représentent 66% des planteurs, les producteurs de Virginie 22%. Les 12% restant regroupent des

producteurs de tabac brun, assez âgés, dont la production est vouée à disparaître. Globalement, les exploitants qui cultivent du tabac dépendent majoritairement de cette culture.

Les 22% de producteurs de Virginie occupent près de la moitié des surfaces plantées et sont légèrement plus jeunes que les producteurs de Burley. De ces différences naissent des intérêts opposés. Les « petits Burley » accusent les « gros Virginie » de vouloir prendre leur droit à produire. Le départ des producteurs de Burley ne diminuerait pas le quota de production attribué à la France, et les producteurs de Virginie pourraient produire légèrement plus. Cependant le gain éventuel des producteurs de Virginie est si marginal par rapport aux risques liés à l'éradication de la production amorcée par la réforme, que les frictions entre les deux types de planteurs vont être rapidement résorbées.

Les producteurs de Virginie sont donc les exploitants qui produisent le plus et qui auraient eu intérêt individuellement à accepter un découplage total. Ils auraient la possibilité de continuer à cultiver du tabac et même à en produire davantage grâce au départ des producteurs de Burley, ils pourraient également quitter le tabac et produire des céréales sur leurs parcelles. La culture des céréales s'avère largement moins coûteuse que celle du tabac (énergie, main d'œuvre), et permet aux producteurs moyens de travailler à l'extérieur de leur exploitation. Le montant des primes aurait été identique pour les producteurs de Burley ; cependant travaillant sur de petites exploitations, souvent familiales, ces derniers auraient rencontré beaucoup plus de difficultés à se reconvertir. De même, tandis que les producteurs de Virginie sont très souvent spécialisés dans la culture du tabac (la part du tabac dans le revenu de l'exploitation se situe autour de 65%), il s'agit plutôt chez les producteurs de Burley de petites exploitations en polyculture (dans lesquelles la part du tabac dans le revenu de l'exploitation est proche de 40%). Comment expliquer que tous se soient mobilisés contre la réforme ?

Il convient ici de ne pas confondre ou assimiler la rationalité individuelle et la rationalité collective. Les tabaculteurs français ont rapidement rejeté la proposition du découplage. Selon eux, ce ne sont pas les perspectives des marchés (légumes, lait, betterave) qui guideront le choix du secteur de reconversion mais

plutôt les productions imposant le moins de contraintes et de charges de production. En effet, si le découplage total était appliqué, les tabaculteurs recevraient un niveau d'aide important basé sur leur ancienne production tabacole (qui nécessite des aides élevées car la culture du tabac demande une main d'œuvre importante) et les planteurs auraient alors tout intérêt à se reconvertir vers une production imposant bien moins de contraintes (céréales, maïs). Si chaque producteur fait reposer son choix sur un calcul individuel et rationnel, à court terme, le tabaculteur a intérêt à préférer le découplage total. Cette mesure lui garantit des revenus fixes importants grâce aux aides, et la possibilité d'améliorer son revenu en se reconvertissant vers une autre culture moins coûteuse. Cependant, collectivement, leur intérêt est différent. Comment les tabaculteurs sont-ils parvenus à dépasser leur intérêt individuel à court terme et à se mobiliser contre le découplage total ? L'organisation syndicale des planteurs semble avoir joué un rôle prépondérant dans l'émergence d'un intérêt des tabaculteurs français.

Notre analyse repose sur une enquête empirique réalisée au sein de la Fédération nationale des producteurs de tabac (FNPT) et de l'UNITAB (Union internationale des tabaculteurs européens). On se propose de présenter les conditions d'accès au terrain. Elles révèlent une partie de la structuration et la représentation du secteur.

2.2 L'accès à la filière tabacole ou la situation de domination d'acteurs stigmatisés

Mon travail empirique dans le secteur tabacole a commencé à Paris, lorsque j'ai pris contact avec les dirigeants de la FNPT, également responsables de l'UNITAB. C'est directement par courriel que le contact a été établi, en précisant toutefois que j'avais déjà rencontré le lobbyiste du COPA chargé du tabac. Lors de notre premier entretien, l'accueil fut très cordial. Le directeur de la FNPT, qui est à la fois secrétaire général de l'UNITAB à quart temps, m'a invitée à déjeuner et s'est montré particulièrement disponible. Lors de notre second rendez-vous je lui ai demandé s'il était possible de suivre ses activités à Bruxelles et à Paris. Il s'est

montré un peu plus hésitant. Il m'a plutôt proposé de faire « en sous-marin » une étude rémunérée sur les activités des différentes industries du tabac à l'étranger notamment en proposant des notes de synthèse sur le travail des enfants, l'utilisation des pesticides et les volumes de production utilisés par les cigarettiers. Sans le brusquer, je lui expliquais que ce n'était pas mon objectif.

Cette posture met en évidence les difficultés des tabaculteurs à représenter leurs intérêts. Ils cherchent à se démarquer de l'image plus que négative de l'industrie du tabac. De même, leur propre image est entachée. Le fait qu'une « jeune sociologue », peut-être un peu naïve, s'intéresse aux planteurs peut contribuer à améliorer leur image. Les arguments mis en avant par le représentant des tabaculteurs se voulaient responsables devant la nocivité du tabac mais ce dernier mettait surtout en avant un discours humaniste.

Le responsable de la FNPT m'a invitée à visiter plusieurs exploitations tabacoles. J'ai pu apprécier les différentes techniques de séchage du tabac, et rencontrer quelques planteurs sur leur exploitation. L'accès aux archives de l'UNITAB et de la FNPT a été particulièrement fécond. J'ai été conviée à plusieurs déjeuners lors des rencontres nationales et internationales où étaient rassemblés l'ensemble des représentants syndicaux régionaux. Quatre employés travaillaient à la FNPT et des liens amicaux se sont développés entre l'équipe et moi. Lors des réunions internationales entre les tabaculteurs européens, l'ambiance s'est révélée assez conviviale. Les employés de la FNPT interpellaient par leurs prénoms les tabaculteurs européens. La secrétaire de l'UNITAB, d'origine espagnole et mariée à un grec, assurait l'ambiance des réunions. Ces moments de sociabilité transnationale sont assez rares mais attestent de l'ancienneté et de la proximité des liens entre les planteurs européens via l'UNITAB.

Ce type de réunions informelles à l'UNITAB, ou plus formelles au COPA, m'ont permis de rencontrer les différents représentants européens. J'étais présentée par le secrétaire général de l'UNITAB et mon visage commençait à leur être familier. La langue constitue un obstacle majeur à la communication, et comme eux, j'étais confrontée au même problème. Cela me plongeait dans une

situation d'observation participation intéressante pour saisir les stratégies mises en place par les acteurs pour se faire comprendre.

Douze entretiens semi directifs ont été menés auprès des différents représentants des planteurs de tabac en France et en Europe. Ils duraient en moyenne un peu plus d'une heure sauf lorsque les disponibilités de l'interprète m'obligeaient à couper court à la conversation. J'ai profité à plusieurs occasions des traducteurs du COPA ou de ceux missionnés pour des événements particuliers par l'UNITAB. Les grecs étaient accompagnés systématiquement du même interprète et j'ai pu avoir recours à ses compétences. Ce type d'entretien à trois présente l'avantage de pouvoir discuter avec les représentants, il semble cependant poser quelques problèmes méthodologiques. Je n'avais pu demander à ces derniers d'accorder une attention particulière aux mots employés. Les phrases traduites semblaient parfois un peu appauvries, les interprètes mettant davantage l'accent sur la dimension informative de l'idée échangée que sur ses subtilités et les représentations qu'elle engage.

Ayant quelques notions très approximatives d'italien, je me suis risquée à effectuer un entretien dans cette langue. Les interviews en anglais, menées auprès des allemands et d'un grec se sont déroulées de façon satisfaisante dans la mesure où ils n'étaient pas anglophones. Le chercheur peu doté en connaissances linguistiques se trouve dans une situation d'empathie avec les intervenants qui ne maîtrisent ni les compétences linguistiques nécessaires ni le capital culturel, social et économique suffisant pour investir pleinement les sphères transnationales.

Les tabaculteurs européens ont coopéré avec enthousiasme. Seuls les représentants de l'industrie se sont montrés méfiants (BAT, Phillip Morris et Altadis) ; certains ont malgré tout pu être interrogés. Ils ont parfois refusé que la conversation soit enregistrée, et à plusieurs reprises m'ont dit ne pas pouvoir répondre à la question. Tels de hauts cadres d'entreprises internationales, ces derniers constituent une forme d'élite internationale dans la mesure où ils cumulent les capitaux. D'ailleurs, lorsque les responsables de l'UNITAB ont

organisé un « séminaire » entre les différents acteurs du secteur, pour deux jours, afin de visiter l'usine du Mans, chargée de transformer les déchets de tabac, ils ont choisi d'adopter les codes et les habitudes culturelles des acteurs dominants leur champ d'action. Les tabaculteurs, malgré leurs ressources financières très limitées, ont réservé un hôtel haut de gamme pour l'ensemble des cinquante participants et un dîner était organisé dans un restaurant quatre étoiles. Les cadres des multinationales du tabac, les fonctionnaires nationaux et européens et des professionnels du secteur ont pu profiter du faste de cette réception. Le clivage entre les ressources plutôt limitées des planteurs et des transformateurs et les ressources (culturelles, linguistiques, économiques) dont disposent les représentants de l'industrie du tabac est particulièrement remarquable et reflète le rapport de force qui existe entre ces groupes professionnels.

Globalement, les dix-huit entretiens formels et la multitude de discussions et d'entretiens informels réalisés dans le secteur du tabac ont été particulièrement fructueux. L'accueil qui m'a été réservé révèle la situation de domination dans laquelle se trouvent les planteurs et une partie de la filière. La réforme leur est en effet largement défavorable, et ces derniers disposent de ressources assez limitées pour représenter leurs intérêts, ce qui les pousse à publiciser leur position afin de recueillir d'éventuels soutiens.

2.3 Le monopole de représentation de la FNPT

Les tabaculteurs adhèrent automatiquement à la FNPT puisque lorsqu'un tabaculteur livre sa production à la coopérative tabacole la plus proche, celle-ci prélève le montant de ses cotisations. Ainsi en France, la totalité des planteurs, soit quelques 5000 agriculteurs, adhère aux coopératives et donc à la FNPT sans que personne ne conteste cette légitimité. Le syndicat des tabaculteurs parvient à rassembler des individus issus de la FNSEA (le président de la FNPT) et de la Confédération paysanne (le vice-président de la FNPT). D'après les responsables de la FNPT, certains adhérents appartiennent même au MODEF, plus rarement à

la Coordination rurale¹⁸. Lors des entretiens menés auprès des responsables de la FNPT, on remarque que les dirigeants portent une réelle attention à faire collaborer l'ensemble des tabaculteurs au sein d'une même organisation. L'empreinte du monopole d'Etat et la structuration historique du secteur facilitent cette collaboration. Aucune organisation rivale n'a vu le jour, les tensions se limitent aux velléités de certaines grandes régions productrices de tabac, par rapport à d'autres, où la production est marginale. Cependant les mésententes sont restreintes dans la mesure où l'hétérogénéité des agriculteurs n'est pas très importante. Là encore, le secteur affirme sa particularité, et c'est d'ailleurs de cette spécificité qu'il tire sa force et sa légitimité. De plus, alors que la FNSEA semble toujours avoir été proche des partis de droite¹⁹, la FNPT, qui adhère pourtant à la FNSEA, et les tabaculteurs, sont historiquement plus proches de la gauche, et fortement marqués par l'anticléricalisme. Il existe, et ce de longue date²⁰, une amicale parlementaire des planteurs de tabac devenue en 1994 un groupe d'étude parlementaire sur le tabac. Cette amicale a, à quelques exceptions près, toujours été dirigée par des députés issus des partis de gauche. De même, selon les dires de responsables du ministère, de la DPEI²¹ et même de la FNPT, les tabaculteurs soutiendraient majoritairement la gauche parlementaire. Cette ouverture politique permet à chaque tabaculteur de s'identifier à une seule organisation, unique porte-parole des tabaculteurs. Cette spécificité, assez rare dans la représentation agricole, favorise les négociations à la DPEI. Les différents fonctionnaires rencontrés apprécient fortement cette unité puisque qu'elle allège et facilite leur travail. Les éventuelles dissensions sont impérativement résolues en interne.

18 La FNPT ne dispose pas d'informations précises sur l'appartenance syndicale de ses adhérents.

19 Coulomb Pierre, Delorme Hélène, Hervieu Bertrand, Jollivet Marcel, Lacombe Philippe, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

20 René Besse, député et planteur de tabac écrivait déjà en 1939 a mis en évidence le travail de représentation politique des planteurs de tabac entre les deux guerres mondiales. Besse René, *La réglementation de la culture du tabac*, Flammarion, Paris, 1939.

21 Cette information concernant les représentations des fonctionnaires de la Direction des politiques économiques internationales n'est en soi pas vérifiable sans une enquête d'opinion approfondie. Ce qui semble malgré tout heuristique ici c'est la compréhension des représentations sociales liées à ce groupe.

Grâce à un travail syndical d'explication et de mobilisation, les responsables du secteur sont rapidement parvenus à sensibiliser l'ensemble des tabaculteurs. Ce tour de force a été rendu possible par la forte structuration de la filière. La situation de monopole dans laquelle se sont trouvés les tabaculteurs jusqu'en 1970 a favorisé l'émergence d'une organisation pyramidale très structurée. Mancur Olson²² avait déjà remarqué que pour résoudre le paradoxe de l'action collective, les syndicats ont généralement trouvé des parades à la logique du ticket gratuit. La FNPT et plus largement l'ensemble des syndicats agricoles s'inscrivent pleinement dans ce raisonnement. En éclatant les grandes organisations en fédérations de petits groupes, la FNPT favorise l'intégration de ses membres et leur contrôle. En effet, l'efficacité d'un groupe est inversement proportionnelle à sa taille. Les coûts de fonctionnement sont plus faibles mais surtout, dans un petit groupe, chaque membre peut surveiller les autres, et les participants s'empêchent mutuellement de se comporter en « passagers clandestins ». Rappelons également qu'on ne compte que 5000 planteurs en France, soit 5% des agriculteurs français (2.5%²³ de la population active).

Rapidement, la FNPT s'est donc opposée au découplage et a été très faiblement contestée à l'interne. Le travail de consensus de mobilisation a permis à l'intérêt collectif de dépasser l'intérêt individuel, en refusant le découplage total. Ce travail de persuasion, nécessaire à la mobilisation du groupe mérite d'être analysé plus précisément. Chaque groupe se forge sa propre identité, et cette construction est plus ou moins favorisée par les caractéristiques endogènes du groupe et par le degré de ressemblance des situations de ses membres, en termes à la fois socio-économiques, politiques et culturels²⁴. Chez les tabaculteurs, on remarque des distinctions importantes en fonction de la part du tabac dans le revenu de l'exploitation et de la superficie des exploitations. Cet obstacle est surmonté grâce à l'effectif réduit du nombre de planteurs, de plus leur appartenance à de multiples organismes (coopératives, caisse d'assurance, société de presse) joue également un rôle important.

22 Olson Mancur, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1966.

23 Insee 2002.

24 Touraine Alain, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973, p.361.

Un premier raisonnement, de type économique, s'impose. En France, la production du tabac est très structurée, l'ensemble de la récolte est envoyée vers l'usine de transformation France-Tabac de Sarlat, créée par les neuf coopératives agricoles (UCAPT). Si la production française diminue trop fortement, l'avenir de l'industrie de transformation est menacé, et l'ensemble des tabaculteurs est tenu d'arrêter. De même, si à court terme, il est préférable d'opter pour le découplage total, la reconversion massive vers d'autres secteurs moins coûteux peut à son tour déstabiliser ces filières, et mettre en péril le revenu des reconvertis. Enfin, le détachement des aides et de la production ne semble pas très rassurant pour les producteurs. L'incertitude liée au changement et à la réforme a permis de mobiliser sans grandes difficultés l'ensemble des tabaculteurs. Aux yeux des producteurs, le tabac constitue une culture assez lucrative qu'il serait dommage d'abandonner. Enfin, une partie de l'identité du planteur est basée sur son appartenance à la chaîne de production du tabac, dont il est l'élément fondamental. Sa production est donc liée au marché et à la consommation de tabac. L'idée d'être déconnecté de ce marché semble extrêmement mal vécue par les tabaculteurs²⁵.

L'intérêt à participer constitue un élément important pour comprendre la mobilisation des planteurs. Les intérêts en jeu, pour reprendre la terminologie de Mancur Olson²⁶, peuvent s'approcher plus ou moins de l'idéal type du bien collectif. L'intérêt peut être général, dans le cas d'un bien collectif « pur », lorsque les bénéfices associés à sa réalisation sont inséparables (manifestation pour la reconnaissance du métier d'agriculteur). L'intérêt peut être individuel lorsque les bénéfices qui lui sont associés sont strictement séparables (par exemple dans le cas d'une revalorisation du prix des céréales). Enfin, en position intermédiaire, l'intérêt peut être collectif lorsqu'il concerne un groupe et qu'un mécanisme permet d'en sélectionner les bénéficiaires (par exemple, les manifestations pour une augmentation des quotas ne favorisent qu'une partie des agriculteurs).

Partant du postulat de l'acteur, « en ce sens que leurs objectifs, égoïstes ou altruistes, doivent être poursuivis par des moyens efficaces et adaptés aux buts qu'on se propose », Mancur Olson a mis en évidence les obstacles logiques à

25 Entretiens informels réalisés auprès d'une dizaine de tabaculteurs.

26 Olson Mancur, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1966.

l'action collective. Même s'il est dans l'intérêt des individus de s'associer pour obtenir un bien bénéfique à tous, explique-t-il, ils ne le feront pas la plupart du temps car chaque individu sera tenté d'adopter une stratégie de ticket gratuit, c'est-à-dire de compter sur l'action des autres membres du groupe, puisque c'est le propre du bien collectif que de ne pouvoir être refusé à un individu du moment qu'il est acquis. Par ailleurs, même s'il n'adopte pas cette attitude de consommateur égoïste, il est peu probable qu'un individu raisonnable fasse un sacrifice individuel dont le résultat serait nul. Seules certaines conditions spécifiques permettent de résoudre ce paradoxe de l'action collective. Si tous les participants potentiels ont le même comportement, l'organisation ne peut voir le jour, le « bien » ne sera pas produit, le groupe reste latent.

Pour l'auteur, la motivation à participer est fonction des coûts et des bénéfices individuels de l'action, c'est à dire des incitations positives ou négatives. Cependant un flou subsiste sur ce qu'on peut entendre par intérêt individuel. Certains auteurs n'y voient que des bénéfices matériels (utilisation de matériel appartenant à l'organisation, carrière politique, emplois permanents...) d'autres élargissent cette notion aux intérêts immatériels, et évoquent ainsi le prestige social, les relations sociales. L'intérêt que les agriculteurs peuvent retirer d'une mobilisation semble fondamental. Ainsi, lorsqu'ils sont directement concernés par une diminution de leur revenu, les manifestants semblent fortement enclins à manifester. Pourtant, il faut nuancer cette analyse, puisque le calculateur parfait, théorisé par les économistes, au premier rang desquels Mancur Olson, a ainsi peu à peu disparu des travaux sur l'action collective. Il a cédé la place à un individu qui certes, évalue toujours les coûts et les avantages de son action, mais qui inclut dans ce calcul, les coûts et les avantages immatériels (incitations de solidarité, loyauté envers le groupe, etc.) et qui évolue dans un univers où l'action est imparfaite.

Les analyses de Daniel Gaxie²⁷ nous permettent de faire le choix de la théorie de la rationalité de l'acteur tout en s'écarter des analyses trop économiques. L'auteur désigne sous la métaphore de l'effet surrégénérateur, le cas où l'investissement même de l'individu offre une satisfaction, le sentiment de

27 Gaxie Daniel, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 1, 1977.

participer à une aventure riche de sens est accru par celle de l'engagement, du dévouement. Il semble qu'il faille donc considérer le terme de « rétribution du militantisme » de manière assez large puisqu'en plus de l'effet surrégénérateur cité précédemment, on peut y inclure des valeurs aussi diverses que l'estime de soi, le sentiment de sa dignité, des sensations gratifiantes, et ainsi y rattacher des mobilisations à caractère identitaire telles que certains mouvements paysans.

L'identité des planteurs est consacrée dans le *Journal des tabaculteurs* ; l'histoire de la filière, la structuration du groupe et sa stigmatisation participe à la construction de l'identité collective du groupe.

Une autre variable semble intervenir dans le dépassement de l'intérêt individuel et immédiat des individus. Doug Mac Adam²⁸ s'est penché sur les processus de mobilisation en partant de l'action des étudiants du *Freedom Summer*, pour les droits des noirs aux Etats Unis. De nombreux étudiants se sont mobilisés, alors que certains étaient des « blancs » et que les risques physiques semblaient élevés. L'appartenance à des réseaux de mobilisation autres que celui auquel les militants étaient affiliés dans le cadre de l'action pour les droits des noirs semble fortement prédictive. Mac Adam montre que plus l'individu est inséré dans des réseaux associatifs, plus la probabilité qu'il se mobilise est forte. Il peut se produire une sorte de « cristallisation identitaire » lors de laquelle on se mobilise « en tant que périgourdin », « en tant que tabaculteur ». Dans le cadre de notre recherche, on sait que le monde agricole est composé de multiples organismes de coopération et ce encore plus intensément dans le secteur du tabac. Un individu fortement inséré dans des réseaux d'appartenance aura d'autant plus de chance d'être informé d'une mobilisation, et surtout pourra recevoir l'information, non pas de manière impersonnelle par un tract, mais grâce à une relation de face à face. Les prises de position des planteurs sont soumises au contrôle social de leurs pairs. Le rôle des réseaux de sociabilité est d'autant plus important que le nombre de tabaculteurs est assez faible, l'interconnaissance est favorisée.

28 Mac Adam Doug, *Freedom Summer*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

2.4 Les relations ambigües de la FNSEA et de la FNPT ou comment la difficulté de défendre un secteur stigmatisé, peu compétitif et fortement subventionné

Le monopole de la FNPT confère à l'organisation une place de choix au sein de la FNSEA. La FNPT est une association spécialisée de la FNSEA et cette dernière est chargée de défendre l'intérêt de l'ensemble des agriculteurs français. Il semble plus facile à la FNSEA de défendre les intérêts des tabaculteurs au niveau national, qu'au COPA dans un cadre européen. Les liens entre le ministère de l'agriculture et les tabaculteurs sont plus étroits et plus compréhensifs qu'avec les instances décisionnelles européennes. Les coordinateurs de la FNSEA se disent prêt « à suivre à 100% les positions de la FNPT ». Quelques frictions demeurent cependant lorsqu'il s'agit de financer le fonds national de restructuration. L'ensemble des filières agricoles doivent y contribuer, les filières qui y participent le plus, sont les plus fortunées. Basé sur la solidarité agricole, le fonds doit permettre de soutenir les différents secteurs. Cependant quelques réclamations se sont faites entendre puisque les secteurs les mieux dotés reprochent aux plus petites filières, et surtout au tabac, de s'accaparer l'aide disponible. C'est la FNSEA qui veillera donc à ce que les tabaculteurs réduisent leurs ambitions financières.

L'analyse a mis en évidence la solidarité importante des membres de la FNPT et la culture organisationnelle spécifique qui les pétrit, et ce malgré leur hétérogénéité. Les liens qui unissent les tabaculteurs sont denses de par les spécificités techniques et symboliques du produit qu'ils cultivent. A travers l'analyse du fonctionnement de l'UNITAB, l'organisation des tabaculteurs européens, et de ses liens avec les différentes structures agricoles transnationales et notamment avec le COPA, nous montrerons qu'à l'échelle de l'UE, l'hétérogénéité des planteurs est plus marquée, et le tabac, en tant que produit nocif, semble encore plus difficile à défendre.

3- Face à la stigmatisation et aux difficultés : Le nécessaire regroupement des tabaculteurs européens au sein de l'UNITAB

3.1 Les tabaculteurs européens : un groupe hétérogène

L'UE est le premier importateur net mondial de tabac en feuille. Destinées à couvrir environ 70 % à 80 % de sa consommation, ces importations proviennent, outre une petite part des Etats-Unis et du Canada, surtout des pays en développement (Zimbabwe, Malawi, Argentine, Brésil, Indonésie, Inde, Chine). L'UE est avant tout un importateur de tabac. Elle est le cinquième producteur mondial (5.4% de la production mondiale), derrière la Chine, le Brésil, l'Inde, et les Etats-Unis. Le tabac brut est produit en 2003 dans huit Etats membres : la Grèce, l'Italie, l'Espagne, la France, l'Allemagne, le Portugal, l'Autriche et la Belgique. La Grèce et l'Italie produisent près de 75% de la production communautaire. Cependant, on remarque de grandes disparités au sein de ces deux pays : une dichotomie persiste entre quelques exploitations industrielles qui disposent de beaucoup de capitaux et qui se concentrent sur la production des meilleures variétés, et un grand nombre d'exploitations, traditionnellement génératrices d'emplois et moins insérées sur le marché comme c'est le cas dans le reste de l'Europe. Une caractéristique essentielle des exploitations tabacoles est leur extrême hétérogénéité en fonction des régions. La grande taille des exploitations, tant en termes de superficie que d'activité économique, d'Ombrie, d'Aquitaine et de Vénétie contraste avec les petites dimensions des exploitations en Grèce et dans certaines autres régions d'Italie (Pouilles). On observe une concentration géographique élevée des exploitations tabacoles.

Seul 1,3% de l'ensemble des exploitations agricoles communautaires produit du tabac. En moyenne, la superficie des exploitations tabacoles équivaut à 1.5ha. La culture du tabac est une activité à haute intensité de main d'œuvre, celle-ci est principalement de type familial (80% du total des exploitations tabacoles). En 2000, 79 510 exploitations agricoles au total ont produit du tabac dans l'UE soit environ 80 000 producteurs. En 1999, le pourcentage de diminution des

exploitations productrices de tabac (3.6% par an) a été supérieur au taux moyen de diminution des exploitations agricoles dans l'UE (2% par an). La diminution du nombre de tabaculteurs est plus rapide que celle des agriculteurs en général. La tabaculture demeure très largement concentrée sur de petites structures où subsiste une population âgée (53% des tabaculteurs ont plus de 55 ans). Cette dernière caractéristique permet de penser que la production de tabac va poursuivre sa diminution. La représentation professionnelle des planteurs paraît, dans cette perspective, encore plus compliquée à pérenniser. En Belgique, au Portugal, en Allemagne et en Autriche, la part de tabaculteurs dans la population agricole totale est marginale (moins de 0.5%). En France, en Espagne et en Italie, les planteurs de tabac représentent 1% à 2% des agriculteurs. La Grèce est le seul pays de l'UE dans lequel la culture du tabac constitue l'une des principales productions ; en effet près de 9% des agriculteurs sont des tabaculteurs, et la culture du tabac constitue pour plus de 80% d'entre eux, leur activité économique principale.

Les structures de production comme l'organisation de la filière tabac sont très différentes d'un pays à l'autre. Les volumes produits sont également très hétérogènes. Cependant, la stigmatisation de la culture du tabac et son manque de compétitivité par rapport à des zones de production où les coûts de la main d'œuvre sont peu élevés (Afrique, Malawi...) et où le climat est plus propice, tend à rassembler ces organisations européennes. Seuls quelques tabacs orientaux grecs, de par leur qualité et leur rareté, pourraient résister à une libéralisation des marchés.

Production en milliers de tonnes en 2002	
ALLEMAGNE	11 047
AUTRICHE	551
BELGIQUE	1 553
ESPAGNE	40 991
FRANCE	24 922
GRECE	121 846
ITALIE	127 220
PORTUGAL	5 934
TOTAL	334 064

3.2 Création et de l'organisation communautaire tabacole : l'UNITAB²⁹

La naissance de l'organisation européenne, l'UNITAB, doit beaucoup à la fédération nationale des producteurs de tabac français. Le seul fait, qu'en Europe, des agriculteurs cultivent une même plante, ne constitue pas une condition suffisante pour expliquer l'émergence et la cohésion d'une organisation.

Au niveau communautaire, les planteurs européens se rassemblent au sein de l'UNITAB dès 1952. Son secrétariat se trouve à Paris, dans les lieux mêmes de la FNPT. A plusieurs reprises, la fédération italienne a souhaité se charger du secrétariat européen, cependant la France et la plupart des autres pays européens s'y sont refusés de peur que l'UNITAB ne devienne une instance de représentation des intérêts italiens. Cette opposition n'empêche toutefois pas la France de profiter parfois de sa position pour mettre davantage en valeur les intérêts français dans les sphères communautaires sous l'égide de l'UNITAB.

²⁹ Union internationale des tabaculteurs européens

Créée à l'origine dans le but d'améliorer les techniques de production en Europe, l'UNITAB rassemble alors les tabaculteurs français, allemands et suisses. Cette dernière particularité explique d'ailleurs l'appellation de l'association puisqu'elle est officiellement une union *internationale* des tabaculteurs. Ces trois pays ne bénéficient pas de conditions climatiques très favorables à la culture du tabac. Ils tentent ainsi, conjointement à la phase de transformation de l'agriculture menée en France à partir de 1950, de moderniser les structures de production du tabac et d'augmenter leur productivité. De cette façon, les planteurs découvrent la situation de leurs homologues, et échangent diverses informations techniques. Notons que l'Italie ne participe pas à la création de l'UNITAB. Son volume de production est nettement supérieur à celui des trois pays membres. L'organisation européenne est pour l'Italie un lieu où les organisations s'échangent des innovations techniques afin de compenser les difficultés liées à la météorologie de ces pays « du nord ». Son climat paraît beaucoup plus propice à la culture du tabac, il lui semble ainsi peu utile de s'affilier à l'UNITAB. Les groupes tabacoles transalpins se sentent parfaitement sécurisés par le monopole italien, et ne cherchent pas à améliorer leur productivité grâce au progrès technique. De plus, les planteurs italiens ne disposent pas, comme c'est le cas en France et en Allemagne d'une organisation très structurée et indépendante des autres maillons de la chaîne de production des cigarettes.

Peu à peu, l'Europe se construit, et à partir de 1962 le secteur tabacole dépend de la PAC et des décisions prises à Bruxelles. L'Italie entre à l'UNITAB en 1966, et chacun fait part de ses inquiétudes à ses homologues. En RFA et en Belgique, l'ensemble des opérations ayant trait au tabac est libre : la production est vendue aux enchères. En Italie, l'organisation de la culture est assurée par le monopole d'Etat (Administration du monopole) qui s'engage, comme en France, à acheter la totalité de la production. Peu à peu la construction européenne se renforce et c'est à l'UNITAB que les planteurs échangent leurs craintes relatives à la création de l'OCM tabac. L'organisation européenne devient alors un lieu de représentation politique. En 1969 a d'ailleurs lieu une manifestation coordonnée avec les planteurs belges, allemands, français et italiens. 12 000 planteurs français

se mobilisent à Souillac pour le maintien du monopole d'Etat³⁰. 20 000 en Ombrie. Plusieurs milliers de planteurs germaniques et du Benelux organisent également des manifestations. La mobilisation est née à l'UNITAB, et les différentes organisations nationales ont coordonné leurs actions auprès de leur propre gouvernement. On peut remarquer que les revendications, d'un pays à l'autre, n'étaient pas exactement identiques. Toutefois, elles critiquaient toutes vivement la fin des monopoles dans les pays concernés, et demandaient la préservation du revenu des planteurs. Cette première protestation de rue des planteurs européens renvoie aux études de Sidney Tarrow³¹ sur les différentes formes de mobilisation. On observe ici une action internalisée, puisque chaque groupe professionnel s'adresse à son gouvernement respectif pour que celui-ci protège les intérêts des tabaculteurs à Bruxelles. Il s'agit, conformément aux travaux de Doug Imig et Sidney Tarrow³², d'une forme coopération transnationale dans la mesure où « les individus de différents pays s'unissent pour des campagnes de protestation liées et coordonnées dans plusieurs Etats contre un adversaire commun ». Ainsi les tabaculteurs européens ont organisé de façon coordonnée sur leur territoire des actions de protestation contre la proposition de réforme de la Commission afin de sensibiliser leur propre gouvernement.

L'UNITAB, en tant qu'organe de représentation européen a favorisé l'émergence de cette mobilisation. L'unité symbolique de l'UNITAB a pu émerger, tout en permettant aux intérêts fractionnels, ici nationaux, de s'exprimer sans remettre en question la légitimité du groupement. Les intérêts particuliers ont été en effet mis en discours, dans un langage universalisant à savoir la défense des revenus des planteurs. La production de ce discours a permis de neutraliser la diversité et l'hétérogénéité des intérêts des planteurs. Les différentes représentations sociales des tabaculteurs européens avaient au moins en commun de reposer sur la croyance partagée en l'existence objective d'une catégorie : « Nous, les producteurs de tabac européen », même si les conditions de production et le poids économique du secteur entre chaque pays étaient fortement

30 *La Voix des cultures*, avril 1969.

31 Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

32 Imig Doug, Tarrow Sidney (eds), 2001, *op. cit.*

hétérogènes. Lors de la première manifestation européenne des tabaculteurs, en 1969, les tabaculteurs commencent à prendre conscience de l'existence d'un nouveau groupe, celui des planteurs européens.

3.3 L'UNITAB : une association au fonctionnement souple en quête de légitimité

Progressivement, l'UNITAB s'ouvre aux différents pays européens au rythme des élargissements de l'UE. Ainsi le syndicat grec (PASEGES) s'affilie à l'UNITAB en 1981, suivent ensuite le Portugal et l'Espagne en 1986. La candidature de la Pologne à l'UNITAB est acceptée en 1995, en même temps que celle de l'Autriche. Les Polonais appartiennent également à l'ITGA, l'association internationale des tabaculteurs. Sensibilisés aux problématiques transnationales, les planteurs polonais se sont rapidement orientés vers l'UNITAB, avant même que leur pays adhère à l'UE.

Depuis la création de l'UNITAB, le syndicat tabacole français se charge du secrétariat européen. Cette fonction lui offre des opportunités. Le secrétaire général de la FNPT est rémunéré également pour ses activités au sein de l'UNITAB. Il répartit son temps entre trois fonctions différentes, il est à 50% secrétaire de la FNPT, il consacre 25% aux activités d'édition du journal des tabaculteurs, les 25% restant sont alloués à ses fonctions de secrétaire de l'UNITAB. Cette particularité met en évidence la faiblesse économique de l'organisation européenne. Aucun salarié à temps plein ne participe au fonctionnement de l'organisation.

La représentativité des associations constitue un enjeu important pour les responsables de l'organisation européenne. Afin d'asseoir la légitimité de l'UNITAB, il est préférable que les associations rassemblent la majorité des planteurs. Cependant cet objectif est bien souvent contrarié par les controverses nationales.

En effet, pour qu'un syndicat intègre l'UNITAB, il faut poser sa candidature, celle-ci est ensuite examinée par les différents membres. A la différence du COPA, l'adhésion à l'UNITAB ne requiert pas une affiliation à une organisation à vocation générale. Il n'y a pas de règles formelles strictes qui définissent l'appartenance, sauf celle de produire du tabac. Lorsqu'il s'agit de définir une position commune, l'UNITAB a prévu dans ses statuts un vote à la majorité qualifiée, où le vote des pays les plus importants est pondéré en fonction du poids du secteur. Cependant, concrètement, les élections s'organisent à main levée, et chaque pays dispose d'une seule voix, quel que soit le nombre de tabaculteurs représentés.

Siéger au sein de l'UNITAB confère une certaine légitimité aux associations nationales : elles peuvent signifier à leurs adhérents que l'organisation se mobilise au niveau européen. Elles peuvent même prétendre, à ce titre, bénéficier de certaines subventions de l'UE. L'adhésion à l'UNITAB permet de valoriser sa position au niveau européen, et peut affaiblir le poids des syndicats nationaux concurrents qui n'y seraient pas. Certaines organisations adhérentes de l'UNITAB s'opposent à l'entrée d'associations rivales. Par exemple, la fédération nationale des producteurs de tabac espagnole (FNTP) proche de l'ASAJA refuse fermement l'entrée à l'UNITAB de l'UPA, en utilisant son droit de veto à l'UNITAB, alors même que l'UPA représente plus de la moitié des planteurs espagnols. De centre droit, l'ASAJA prône un modèle d'unité professionnelle et fédère la plupart des organisations professionnelles. La gauche paysanne représentée par la COAG (petites et moyennes exploitations) et l'UPA (petits agriculteurs et pluriactifs) reste divisée. Les rivalités politiques nationales entre l'UPA et l'ASAJA desservent l'intérêt collectif européen.

L'organisation politique européenne offre des avantages non négligeables aux associations nationales, puisqu'elle leur permet d'accroître leur crédibilité nationale. En même temps, elle constitue un relais important auprès des instances de l'UE, servant parfois de prétexte pour affirmer l'existence de groupes minoritaires. Ainsi, pendant près de vingt ans, les planteurs chypriotes se rendaient régulièrement aux réunions de l'UNITAB afin de dénoncer ce qu'ils considéraient

comme une invasion des turcs sur leur territoire. Les revendications liées au tabac se révélaient finalement plutôt secondaires. L'association européenne des tabaculteurs a offert l'opportunité aux planteurs de faire part de leurs revendications à caractère national au niveau communautaire. A ce propos, Sidney Tarrow défend l'idée que les institutions internationales, créées par les Etats, ont un effet d'ancrage et de montée en puissance pour les acteurs non étatiques, et fournissent à ces derniers les ressources, les opportunités et la motivation grâce auxquelles ils peuvent s'organiser et se mobiliser à l'échelon transnational. Au lieu d'être perçues comme étant aux antipodes de la contestation transnationale, les institutions internationales comme l'UE, peuvent offrir ressources, opportunités et motivation au militantisme transnational. L'Europe, qui gagne en autonomie lorsqu'elle joue un rôle de médiateur face aux intérêts d'Etats en situation de concurrence, peut offrir des opportunités politiques à des acteurs sociaux transnationaux faibles, comme les planteurs chypriotes, en encourageant l'établissement de liens avec des homologues et en leur fournissant des ressources utilisables dans les conflits infranationaux et transnationaux.

Pour intégrer l'UNITAB, les syndicats tabacoles nationaux ne doivent pas forcément faire partie de l'UE. Cette souplesse assure une régulation interne souple, et offre des possibilités étendues. Par exemple cela lui permet de compter parmi ses membres la Suisse. A priori, cela présente peu d'avantages au regard du nombre de planteurs helvétiques. Cependant, Swiss Tabac permet à l'UNITAB de récolter des informations sur l'OMS, basée à Genève, et d'y diffuser ses positions. En échange, l'UNITAB propose à l'organisation suisse une légitimité accrue auprès des autorités helvètes. A ce titre, l'UNITAB s'apparente à une association-réseau, telle qu'elle est décrite par Catherine Flament³³. On y observe une certaine délégation des responsabilités et la constitution de collectifs ponctuels sur des objectifs précis. Par exemple, les planteurs français et italiens se sont fortement mobilisés auprès de leurs ministres pour que chacun d'entre eux transmettent une lettre au Commissaire européen à l'agriculture, afin de montrer leur

33 Flament Catherine, « Associations réseaux et réseaux d'associations », *Sociétés contemporaines*, n° 5, 1991.

mécontentement. Les deux délégations se sont consultées et ont formulé ensemble la proposition de lettre qu'ils allaient soumettre à leur ministère respectif. La souplesse de l'UNITAB se mesure également à travers la fluidité de ses frontières. Le degré d'ouverture d'une association est caractérisé par la diversité de son réseau comprise comme l'ensemble des cercles sociaux auxquels elle participe³⁴. En s'investissant dans des collectifs de travail variés, l'organisation, ou au moins ses responsables, se situe à l'intersection de multiples cercles sociaux. Par exemple, le principal responsable de l'UNITAB rencontre ponctuellement l'ensemble des membres de l'association internationale des tabaculteurs (ITGA) lors de réunions annuelles. Cette association rassemble des producteurs très différents : les Chinois, les Brésiliens et de nombreux pays africains y participent, au même titre que les Canadiens, et les Etats-Uniens. La logique qui anime cette organisation semble fortement empreinte des thèses les plus libérales et favorise le développement de pays comme le Brésil et la Chine, au détriment des intérêts des Etats-Unis et de l'Europe. L'UNITAB n'y siège pas, alors même que l'ITGA le lui a proposé à maintes reprises. Elle s'y est pour l'instant toujours opposée et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, le système d'aide européen est l'objet de nombreuses critiques de la part des différentes délégations, favorables à une libéralisation complète. Proche de l'industrie du tabac, l'ITGA est financée en quasi totalité par elle³⁵, et semble parfois plus à même de défendre les intérêts de l'industrie que ceux des planteurs. Afin de conserver une certaine cohérence vis-à-vis de ses interlocuteurs,

34 Degenne Alain, « Sur les réseaux de sociabilité », *Revue française de sociologie*, n°24, 1983.

35 Les documents accessibles au public montrent que l'ITGA a été créée par les organisations de planteurs de six pays : l'Argentine, le Zimbabwe, le Malawi, le Canada, le Brésil et les Etats-Unis. Elle reçoit des fonds de l'industrie du tabac et est actuellement dirigée par une entreprise de relations publiques basée au Royaume Uni qui compte également British American Tobacco parmi ses clients. Dans un document interne de 1988, INFOTAB (un groupement international de responsables de l'industrie du tabac) on peut lire : « Nous devons développer le lobby de l'agriculture. Son indépendance et son intégrité représentent une grande valeur potentielle, tant au niveau des ONG qu'au niveau régional ». [...] « L'ITGA pourrait servir nos activités de lobby du tiers-Monde auprès de l'OMS ». La communication de l'ITGA insiste sur la dimension agricole de la production, et sur l'identité des planteurs. L'accent est également mis sur la nécessité de cette culture pour les « pays du tiers-Monde ». Il semble ainsi que l'ITGA donne un visage humain aux revendications de l'industrie du tabac. Pour plus d'informations, voir www.WHO.int

et notamment de prouver la spécificité de la culture du tabac en Europe, l'UNITAB n'adhère pas à l'ITGA. L'UNITAB tient à différencier les intérêts de l'industrie des revendications des cultivateurs. D'autre part, le fait de ne pas y adhérer ne l'empêche pas d'être invitée aux réunions internationales et de s'y exprimer. L'UNITAB profite des échanges plus informels grâce à l'association des planteurs portugais, adhérente de l'ITGA. Le directeur exécutif de l'association internationale est également le président des tabaculteurs portugais dont l'organisation adhère à l'UNITAB. Ce dernier propose régulièrement à ses homologues européens des comptes-rendus sur le contexte tabacole international et sur les différentes stratégies employées par l'ITGA. Les liens qui unissent l'ensemble de ces groupements sont dénués de hiérarchie, ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas de rapports de force entre eux.

3.4 Consensus de mobilisation et stigmatisation du tabac

De par son ancienneté et son mode d'adhésion ouvert, c'est l'UNITAB qui constitue le leader privilégié des planteurs. Cependant la constitution de ce groupe d'intérêt européen s'est rapidement heurtée à des controverses classiques. Peu à peu les membres ont appris à connaître les difficultés, les avantages et les techniques de chaque pays producteur. Des divergences profondes existent entre certains planteurs italiens ou espagnols qui disposent de surfaces de plusieurs dizaines d'hectares, et des planteurs grecs qui cultivent du tabac sur quelques ares. Cependant, ils ont pu faire profiter leurs homologues de leur expérience professionnelle. Ils cultivent la même plante. Ils sont confrontés aux mêmes problématiques tels que l'emploi de la main d'œuvre, l'irrigation des terres, et ils utilisent des techniques relativement proches. La particularité du secteur réside dans le fait qu'il existe très peu de concurrence entre les tabaculteurs européens, puisque le départ d'un producteur ne permet pas à son voisin d'augmenter significativement sa production. Au contraire, si trop de producteurs stoppent leur activité, ils perturbent le fonctionnement de l'usine de transformation, cette dernière n'ayant plus assez de matière à transformer.

Les différents groupes nationaux s'opposent régulièrement les uns aux autres sur des questions d'orientations et de revendications, cependant il règne un consensus largement partagé par les différentes délégations quel que soit leur poids économique et politique. On a pu observer les mécanismes d'éviction des positions minoritaires lors d'une observation réalisée dans les locaux du COPA et qui réunissait l'ensemble des organisations tabacoles adhérentes à un syndicat général affilié au COPA. Une partie de l'ordre du jour concernait la nomination des observateurs lors du prochain groupe consultatif qui devait avoir lieu le lendemain et dans lequel il serait demandé à ces derniers de prendre la parole pour exprimer formellement la voix des tabaculteurs européens. Cette nomination constitue un enjeu assez important puisque, lors de cette réunion, le président de la SECTAB (la section spécialisée tabac du COPA) et les deux observateurs sont invités à donner leur avis. Trois représentants se proposaient à ce poste, deux italiens et un espagnol. La candidature de l'espagnol est acceptée immédiatement. En ce qui concerne les italiens, l'un des candidats appartient à la Coldiretti, le second à l'Unitab italienne (alliance de la Confagricultura et de la CIA). Alors que la seconde fait partie de la SECTAB (COPA) et de l'UNITAB européenne, la Coldiretti n'est présente qu'au COPA. Le représentant français et également directeur de l'UNITAB lève alors la main pour demander la parole. Il explique alors très brièvement que le délégué de l'UNITAB italienne semble mieux placé que son compatriote car il a déjà assisté à ce type de réunion. C'est déjà lui qui est intervenu lors du précédent comité consultatif, et les services de la Commission le connaissent. La délégation espagnole prend à son tour la parole et favorise également le candidat de l'UNITAB italienne. Le délégué de la Coldiretti n'insiste pas et laisse son rival occuper le poste d'observateur. Ainsi, très calmement, le représentant de la Coldiretti a été évincé. Deux explications s'imposent. D'une part la Coldiretti s'est ouvertement prononcée en faveur du découplage total. Modérée et d'obédience catholique, la Coldiretti regroupe la majorité des exploitations en Italie, notamment les exploitations moyennes. Dans le secteur du tabac, elle semble plutôt représenter les exploitations les plus capitalistiques de la Vénétie, peu représentatives de l'ensemble de la production italienne. Ces immenses

exploitations pourraient bénéficier grâce au découplage total, de primes considérables. Les autres tabaculteurs européens, hostiles au découplage, ont tout intérêt à ce que ce ne soit pas la Coldiretti qui les représente au sein des Comités consultatifs. Les conflits se résolvent donc à l'interne. Deuxième remarque, il faut noter que deux réseaux d'organisations représentent les intérêts des tabaculteurs européens : le réseau de l'UNITAB et le réseau de la SECTAB (COPA). La majorité des OPA nationales adhèrent aux deux réseaux. Cependant, pour des raisons politiques, certaines organisations se sont vues interdire l'accès aux réseaux européens. La Coldiretti adhère au COPA et bénéficie, à ce titre, d'un représentant tabac à la SECTAB, mais ne siège pas à l'UNITAB. D'une part parce que l'unitab italienne (alliance de la Confagricultura et de la CIA) s'y oppose, d'autre part, son absence ne constitue pas une gêne pour l'UNITAB européenne car les positions libérales de la Coldiretti en matière de tabac s'opposent aux revendications de la majorité des tabaculteurs européens. La constitution d'un intérêt européen se révèle bien être le fruit d'une construction, où les dissidents sont écartés afin de mettre en avant un groupe unanime de tabaculteurs.

Cet épisode met en évidence les rapports de force au sein de l'UNITAB. L'organisation est parvenue à conserver une cohérence générale et à proposer une position commune car la majorité des délégations, y compris les plus puissantes, se considèrent autant en danger que les délégations plus restreintes comme la France.

Les différentes délégations présentes à l'UNITAB et au COPA partagent des valeurs communes sectorielles³⁶ relatives à l'agriculture. Ces valeurs sectorielles permettent de créer un « nous », les planteurs européens, même si ce « nous » semble inégalement prédictif. Grâce à une analyse de contenu des argumentaires des acteurs qui interviennent dans l'espace public, on remarque une convergence dans la façon de défendre les tabaculteurs. Le modèle promu par les représentants est celui d'un planteur intégré dans une exploitation moyenne familiale, pourvoyeuse de main d'œuvre, et pleinement inscrit dans un modèle agricole de développement durable, respectueux de l'environnement, plutôt éloigné du modèle

36 Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

modernisateur intensif. Ainsi, les représentants privilégient la défense de la tabaculture à celle du tabac. Ce travail de manipulation symbolique³⁷ a été coordonné à l'UNITAB, et les différentes délégations se sont appropriées la thématique. Ce travail de construction des enjeux s'inscrit dans un contexte particulier, celui de la forte stigmatisation du secteur. Depuis 1970, le nombre de planteurs a fortement diminué et cette réduction des effectifs devrait se poursuivre. Malgré les positions très hétérogènes des syndicats agricoles et la diversité des situations nationales, leur stigmatisation au niveau européen semble avoir renforcé la cohésion du groupe et l'intégration de ses membres. La forte stigmatisation du secteur renforce la légitimité de l'UNITAB puisque c'est grâce à l'organisation transnationale et à ses effets de courtage³⁸, que les tabaculteurs se sont mobilisés pour refuser le projet de réforme.

L'UNITAB est amenée à travailler régulièrement avec l'un des plus importants et des plus anciens groupes d'intérêt communautaires, le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA). En effet, plusieurs organismes assurent la représentation des agriculteurs français en Europe. Ces derniers siègent dans des structures syndicales transnationales, aux côtés de leurs homologues européens. Parallèlement, l'encadrement syndical des agriculteurs dans l'UE est assuré par des associations européennes de filière, qui fédèrent les associations spécialisées nationales comme l'UNITAB. Une première question concerne le type de relations qui unit ces différents organismes. Quelles sont leurs prérogatives, en quoi le découpage entre une organisation à vocation générale et des associations spécialisées offre-t-il des atouts intéressants pour les agriculteurs européens représentés ? Cette réflexion nous invitera à nous interroger plus généralement sur la persistance ou au contraire sur l'effacement des spécificités du syndicalisme agricole européen. Cette question nécessite avant tout de comprendre le fonctionnement du COPA. L'enquête effectuée a mis en évidence les difficultés de

37 Snow David, Benford Robert, « Ideology, frame resonance, and participant mobilization », dans Klandermans Bert, Kriesi Hanspeter, Tarrow Sidney eds., *From structure to action: comparing social movement research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

38 Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

cet eurogroupe à représenter les intérêts des agriculteurs de l'UE. Les associations spécialisées, et notamment l'UNITAB, ont le même objectif que le COPA : faire émerger des positions communes. A la différence du COPA, nous montrerons que leur légitimité repose sur leur ancrage avec « le terrain » dans la mesure où elles disposent de connaissances plus précises sur le secteur qu'elles représentent.

4- Défense des agriculteurs européens du COPA et défense des tabaculteurs européens : une cohabitation difficile

Il s'agit ici de comprendre comment se répartissent les missions du COPA et de l'UNITAB dans la mesure où défendre un produit aussi stigmatisé que le tabac à l'échelle de l'UE relève du tour de force. Les représentants des planteurs européens se réunissent environ six fois par an, au sein du COPA et dans les locaux de l'UNITAB à Paris. Les modalités d'adhésion diffèrent légèrement au COPA et à l'UNITAB, mais on retrouve dans les deux organisations quasiment les mêmes individus.

En France, la FNSEA, adhérente du COPA, nomme les représentants à la SECTAB (la section spécialisée tabac du COPA). Ces derniers adhèrent à la FNPT, qui elle-même constitue une association spécialisée de la FNSEA. Les relations entre l'organisation générale et le syndicat de tabaculteurs sont cordiales même si, parfois, la première tend à reprocher à la FNPT son indépendance. Le mode de désignation confère un pouvoir important aux organisations à vocation générale. Dans certains pays comme en Grèce ou en Italie, il peut exister des tensions importantes entre les syndicats agricoles généralistes et les organisations de planteurs de tabac. Il est arrivé qu'au sein de la SECTAB (la section spécialisée tabac du COPA), soient nommés des représentants non producteurs de tabac en raison d'un désaccord entre l'association tabacole et le syndicat à vocation générale. En France, les relations entre la FNPT et la FNSEA sont assez étroites pour que ce type d'événement ne soit jamais arrivé.

Les relations entre l'UNITAB et le COPA sont très cordiales. Les organisateurs, c'est-à-dire le lobbyiste du COPA chargé du secteur « tabac » et le

secrétaire général de l'UNITAB, seul employé à quart temps de l'association spécialisée, « s'arrangent » pour que les réunions ne soient pas redondantes. Lorsque la réunion est organisée à Bruxelles, les frais de déplacement occasionnés sont pris en charge par le COPA, ce qui soulage le budget extrêmement restreint de l'UNITAB.

Le COPA s'assure que les propositions de l'UNITAB ne soient pas en contradiction avec les dispositions horizontales de la PAC, cependant c'est essentiellement l'association spécialisée qui se charge des actions de lobbying visant à promouvoir les intérêts des tabaculteurs.

L'UNITAB dispose d'une certaine autonomie dans ses activités de représentation et de lobbying. Et, lorsque les tabaculteurs décident de se mobiliser pour s'opposer à la proposition de la Commission européenne en faveur du découplage total en 2003, c'est sous l'égide de l'UNITAB qu'ils manifestent. Le COPA encourage la mobilisation, propose son aide en matière de logistique et fait profiter les planteurs de son expérience. Cependant, alors que ces derniers souhaitent défilier officiellement au nom du Comité agricole européen, le COPA refuse. Deux remarques s'imposent. On peut d'abord se demander pourquoi les tabaculteurs souhaitent défilier au nom du COPA. Il semble que ce label procure aux manifestations agricoles un rayonnement plus important : les revendications portées par le COPA sont soutenues par l'ensemble des agriculteurs européens. Cette anecdote prouve que le COPA demeure une institution importante aux yeux des producteurs de tabac. Elle permet, selon eux, de légitimer leurs revendications en leur conférant un cadre plus large que celui de la requête purement sectorielle. En défilant sous l'égide du COPA et de l'UNITAB, les producteurs auraient pu bénéficier de la reconnaissance institutionnelle du COPA dans l'ensemble de l'espace public européen, et profiter en même temps grâce à l'UNITAB d'une légitimité basée sur la proximité avec les planteurs. La seconde remarque concerne les conflits de rôle au sein du COPA. En 1998, le secteur du tabac avait déjà été réformé. A cette époque, le président suédois de la Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne (COGECA) liée au COPA soutenait publiquement les revendications des tabaculteurs, alors même que la

Suède ne fait pas partie des pays producteurs de tabac. Cet engagement lui avait coûté de nombreux démêlés avec son ministre de l'agriculture. Farouchement opposé au tabac, ce dernier critiqua vigoureusement le président agricole qui représentait à la fois le COGECA et le LRF (fédération des agriculteurs suédois). Les présidents du COPA et de la COGECA occupent en effet un mandat européen et un mandat national. Ce cumul assure au COPA un ancrage avec les réalités des agriculteurs, mais il oblige les représentants européens à tenir compte des contraintes liées à la politique intérieure. De cette situation émergent des rôles parfois contradictoires. Entre l'affirmation d'une position européenne unitaire et les prérogatives liées au mandat national, le choix des représentants s'est rapidement orienté en faveur de leurs secondes attributions. Ils privilégient avant tout les intérêts de ceux qui les ont élus, ici les agriculteurs suédois. Ces derniers n'auraient pas admis que leurs revendications nationales soient rejetées ou rendues moins crédibles en raison de la prise de position européenne de leur président en faveur de la tabaculture.

Le tabac met en évidence les contradictions de rôle au sein du COPA de par la stigmatisation de ce produit. Cette tendance se remarque également dans d'autres filières. La politique intérieure nationale compromet les prises de position unanime au niveau européen. Seuls les pays producteurs sont donc en mesure de soutenir publiquement une orientation. Les élus agricoles européens, occupant également un mandat au niveau national, obéissent à la voix de leurs électeurs nationaux, et ce au détriment des agriculteurs européens, qu'ils sont censés représenter au COPA. De plus, selon les mécanismes décisionnels en vigueur au COPA, les avis des sections spécialisées sont rediscutés et votés au sein du Praesidium où siègent l'ensemble des représentants de chaque pays membres, avant d'être transmis à la Commission. En fonction de l'influence des secteurs agricoles et de leur poids économique, il peut être décidé d'étouffer les positions trop revendicatives d'un « petit » secteur et de soutenir un autre. Les représentants agricoles des pays du Nord de l'Europe³⁹ semblent moins enclins à relayer les

39 Les organisations syndicales agricoles du Danemark et de la Finlande ont déjà ouvertement remis en cause au sein du Praesidium du COPA le soutien financier accordé aux planteurs de tabac.

revendications d'un secteur de production aussi complexe et stigmatisé que celui du tabac.

Les relations entre l'UNITAB et le COPA s'avèrent particulièrement subtiles. La première dotée de ressources organisationnelles et financières limitées pourraient bénéficier d'une aide importante auprès du COPA. Cependant, pour le COPA, cette position est très délicate et lui semble pouvoir nuire à sa légitimité dans les instances décisionnelles communautaires. Tout en affichant un soutien sans faille aux agriculteurs, les structures et le fonctionnement du COPA ne favorisent pas les prises de position en faveur de la tabaculture.

L'analyse permet de mettre en évidence les difficultés du COPA à représenter les intérêts de l'ensemble des agriculteurs européens. Cette tâche se révèle tout aussi complexe pour les associations spécialisées européennes, même si l'UNITAB bénéficie d'une légitimité plus importante que le COPA. Elle paraît en effet plus à même de saisir les préoccupations des planteurs grâce à la proximité qu'elle entretient avec ces derniers et aux compétences techniques qu'elle est en mesure de proposer.

Son fonctionnement souple lui a permis d'intégrer progressivement les syndicats nationaux, préoccupés par la défense de leur secteur. Ils représentent certes des catégories d'agriculteurs hétérogènes, mais la stigmatisation forte du secteur notamment à l'échelle de l'UE, les particularités historiques de l'organisation du secteur et la construction d'un argumentaire précis, autour d'un « nous » les tabaculteurs européens orientés vers la préservation du tissu rural, a permis aux tabaculteurs européens de s'opposer de façon collective au projet de réforme, alors même que certains avaient moins à y perdre que d'autres. La situation est tout autre dans le secteur betteravier.

Deuxième section : Evolutions de la structuration organisationnelle du secteur betteravier face à la réforme de 2004 : des groupes puissants soumis au risque des divisions

Lancé au début du 19^{ème} siècle, dans le nord de la France, afin de rompre la dépendance vis-à-vis du sucre de canne des colonies, seule source d'approvisionnement en sucre de l'époque, la culture de la betterave s'est peu à peu étendue à toute l'Europe.

L'Organisation commune de marché (OCM) du sucre a été créée en 1968 et réglemente les betteraves à sucre et la canne à sucre, et également le sirop d'érable, les mélasses, les pulpes de betteraves, l'isoglucose et les sirops d'isoglucose et d'inuline. Afin de saisir les enjeux de la réforme, un minimum de connaissances s'impose sur le fonctionnement de cette OCM, sans pour autant nous égarer sur des détails techniques qui pourraient décourager le lecteur. Il s'agira ensuite de préciser les différents liens entre les organisations nationales et transnationales chargées de porter les intérêts des betteraviers français et ceux des betteraviers européens.

La construction d'un intérêt commun à l'ensemble des betteraviers français a donné lieu à des controverses, mais la création récente d'une association concurrente à l'organisation majoritaire a permis d'accueillir les contestations trop virulentes. Cela a abouti à la fin du monopole de représentation dont bénéficiait la Confédération générale des betteraviers (CGB). L'organisation dissidente, l'Association des producteurs de betteraves (APB), n'a toutefois pas ébranlé profondément la domination institutionnelle de l'organisation majoritaire. Il conviendra enfin d'analyser le rôle des structures de représentation transnationales comme la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE) et le COPA, en montrant de quelle façon elles ont pu participer ou non à la construction d'une position commune, et comment elles sont concurrencées par d'autres groupes d'intérêt agricoles européens minoritaires.

1- le contexte : une réforme complexe

1.1 Aperçu historique

L'OCM sucre, lors de sa création, visait à garantir un revenu équitable aux producteurs européens et à assurer l'auto-provisionnement du marché communautaire. Ce dernier objectif était un des buts prioritaires de la PAC puisque les Etats membres demeuraient fortement marqués par les déficits alimentaires liés à la Seconde Guerre mondiale. Des prélèvements à l'importation (droits de douane) protégeaient les agriculteurs européens de la concurrence des pays tiers et, à l'intérieur de la CEE, la production était encadrée par des quotas correspondant à la demande intérieure. Lorsque la production dépassait la consommation intérieure, des cotisations prélevées auprès des agriculteurs étaient versées au budget communautaire, ce qui couvrait les coûts d'exportation des excédents de la production sur la consommation. A l'intérieur de la CEE, les agriculteurs bénéficiaient de prix rémunérateurs (bien supérieurs au prix mondial) financés indirectement par les consommateurs : l'OCM sucre ne nécessitait pas de dépenses budgétaires, elle était financée par les agriculteurs eux-mêmes et indirectement par les consommateurs.

La première modification est apparue en 1975 suite à l'adhésion du Royaume-Uni. Ce dernier avait des engagements avec les pays ACP (Asie pacifique caraïbes) dans le cadre du Commonwealth concernant l'importation de sucre brut de canne destiné à être raffiné et commercialisé sur le marché britannique. Dans le cadre des accords de Lomé en 1975, l'OCM a intégré cette nouvelle donne et le protocole « ACP » a ouvert le marché communautaire au sucre de canne en lui garantissant le niveau de prix communautaire (toujours bien supérieur au prix mondial). L'apport de ce sucre de canne supplémentaire a entraîné une augmentation des exportations car la demande intérieure était assouvie plus rapidement. L'exportation des quantités supplémentaires était à la charge du budget communautaire puisque l'UE versait des restitutions à l'exportation, en

raison de la différence de prix entre le marché communautaire et le marché mondial.

Le système « prélèvements/restitutions » était destiné à mettre en œuvre la préférence communautaire, qui n'est pas un principe contraignant. Le prélèvement variable à l'importation, rehaussant le prix des produits importés au niveau du prix communautaire, permet de protéger le prix communautaire. Les restitutions ou subventions à l'exportation, couvrant la différence entre le prix communautaire de certains produits et leur cours sur le marché mondial, permettent à la communauté de promouvoir ses exportations sur les marchés extérieurs, au détriment de concurrents étrangers.

La seconde grande modification du régime est intervenue en 1995 à l'issue de l'Uruguay Round avec la limitation des restitutions aux exportations : il a été décidé de diminuer les aides à l'exportation. L'OCM y a répondu en prévoyant de réduire les quotas de production (c'est-à-dire en produisant moins), et donc en exportant moins.

Cette disposition est restée sans conséquence jusqu'à ce que l'ouverture du marché communautaire en 2001 aux Balkans provoque un apport croissant de sucre sur le marché européen. Par conséquent, les quotas de production des Etats membres furent diminués. De même l'accord Tout sauf les armes (TSA) de 2001, qui accorde des quotas d'importation issus des pays les plus pauvres et notamment des pays africains sur le marché communautaire, tend à faire reculer la production communautaire, dans la mesure où, attirés par des prix très intéressants, l'approvisionnement du marché communautaire par les pays tiers bénéficiant d'accords préférentiels, tend à augmenter.

L'augmentation des importations incitait ainsi les pays européens, et notamment les plus compétitifs, à exporter sur le marché mondial la production hors quotas qui leur restait, et ce sans aides à l'exportation.

Enfin il faut signaler qu'au milieu des années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, on a assisté à deux crises mondiales du sucre marquées par une forte hausse du prix mondial. Les prix communautaires ont suivi cette augmentation. Cependant lorsque le prix mondial a diminué, la baisse n'a pas été répercutée sur les prix communautaires. L'écart entre le prix mondial et le prix communautaire était de 1 à 2 au début des années soixante-dix, et dépasse aujourd'hui un rapport de 1 à 3, rendant encore plus attractif le marché communautaire.

1.2 Fonctionnement de l'OCM sucre

L'OCM sucre reposait avant sa réforme sur une distinction entre trois types de sucre : le sucre A, produit à partir de la betterave A, dont le volume de production est limité aux quantités de sucre entrant dans le quota A. Le sucre B lié au volume de production prévu dans le cadre du quota B produit à partir de betterave B, et le sucre C pour la betterave et le quota C. Le quota A correspond à la consommation de sucre estimée pour la campagne en cours dans l'UE et le quota B correspond aux exportations bénéficiant de restitutions. Le sucre C correspond au sucre exporté sans restitution.

1.2.1 Un régime des prix : Prix d'intervention et prix minimaux

La Commission européenne fixe d'abord **les prix d'intervention** c'est-à-dire le niveau auquel les organismes d'intervention sont tenus d'acheter les quantités de sucre éligible qui leur sont présentées. Elle prévoit les prix pour le sucre blanc et pour le sucre brut. L'intervention est conçue comme un filet protecteur garantissant un prix minimal pour le sucre, toutefois les autres dispositifs du régime (les droits à l'importation ou droits de douane, la maîtrise des quantités disponibles et les quotas) maintiennent les prix du marché au dessus du niveau d'intervention (sur les vingt-cinq dernières années, il n'est arrivé qu'une seule fois, en 1986 pour une très faible quantité, que du sucre soit présenté aux organismes d'intervention).

Le Conseil fixe des prix minimaux de la betterave A et de la betterave B, qui seront respectivement transformées en sucre A, destiné à l'UE, ou en sucre B, pour l'exportation. Le prix de la betterave A est bien supérieur au prix de la betterave B. La fixation de prix pour les betteraves vise à garantir un revenu équitable au producteur et un juste équilibre dans la répartition des revenus du sucre entre betteraviers et sucreries (environ 58% pour la part agricole destinée à couvrir les coûts et les marges de production des betteraves et une part industrielle de 42% destinée à couvrir les coûts et les marges de transformation).

7.7 Tonnes de betteraves sont nécessaires pour produire une tonne de sucre. Le prix actuel pour les agriculteurs est de 366 euros par tonne de sucre, soit 47.67 euros par tonne de betteraves.

1.2.2 Les prix dérivés et autres soutiens

Les zones où la production est déficitaire, comparée à la consommation locale, bénéficient de prix d'intervention supérieurs aux prix d'intervention pratiqués dans les zones non-déficitaires. L'Irlande, le RU, le Portugal, la Finlande, l'Espagne, la Grèce et l'Italie bénéficient de prix d'intervention dérivés et de primes de régionalisation financées par les fabricants de sucre. Ce soutien n'entraîne aucune dépense budgétaire. (A l'origine, les prix dérivés ne s'appliquaient qu'en Italie, qui était le seul état membre où la production de sucre était inférieure à la consommation avec des déficits et des coûts de production élevés).

D'autres zones, telles que les Départements d'outre-mer (DOM) bénéficient d'aides, dites à l'écoulement, visant à compenser les handicaps liés à l'éloignement entre les zones de production et les raffineries situées sur le continent européen, ou d'autres types d'aides telles que les programmes POSEI.

Les Départements d'Outre-mer (DOM) français (Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane) font partie intégrante de l'Union européenne, à la différence

des Territoires d’Outre-mer (Mayotte, St Pierre et Miquelon, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, La Polynésie française). Les quatre départements français constituent avec Madère, les Açores (portugais) et les Canaries (espagnoles), ce que l’on appelle les sept régions Ultrapériphériques de l’Union européenne.

Dans le cadre du régime spécifique d’approvisionnement, les régions ultrapériphériques bénéficient pour certains produits alimentaires, soit de l’exemption des droits en cas d’importation, soit d’une aide dans le cadre d’un approvisionnement à partir du marché communautaire continental. Dans le secteur du sucre, cette disposition s’applique au sucre blanc destiné à la consommation directe des Canaries et de Madère et au sucre brut de betterave destiné à être raffiné pour les Açores. Dans les DOM, une aide est versée pour le transport des cannes du champ à la sucrerie. Une aide au sirop de sucre et au rhum est également versée à Madère et dans les DOM pour la transformation de la canne. Les régions ultrapériphériques ont eu un impact sur les différents jeux d’alliances entre les acteurs, mais leur étude ne sera pas directement envisagée. Les RUP bénéficient d’aides spécifiques très différentes du régime sucrier de la betterave et pour des raisons pragmatiques, liées notamment à l’éloignement géographique de ces zones, on s’est concentré sur la betterave sucrière.

1.2.3 Le régime des quotas

L’Union européenne est le troisième producteur mondial de sucre, derrière le Brésil et l’Inde.

L’OCM fixe les prix communautaires qui ne sont garantis que pour la production sous quotas. Le sucre des quotas est réparti entre le quota A (82%) et B (18%) fixés par Etat membre. Chaque Etat membre répartit les quotas par entreprise sucrière et chaque usine convertit ses quotas en droit de livraison pour chaque planteur. L’idée était ici d’assurer une certaine flexibilité par rapport au marché intérieur. Si les Etats produisaient trop, ils pouvaient écouler leur

production sur le marché mondial avec des aides à l'exportation et le prix du sucre B, net de cotisations, devait se rapprocher du prix mondial. Dans les faits, la production de sucre B s'est généralisée.

	Production sous quotas			Production totale	Rendement 2004/2005	Part dans la production
	Quota A	Quota B	Quota total			
UE25	14723213	2717321	17440535	19790755	9.14	100.0%
France	2970339	798632	3768991	4515176	12.23	22.6%
Allemagne	2612913	803982	3416896	4305959	9.83	21.5%
Pologne	1'980'000	91'926	1'671'926	2001'412	6.72	10.0%
Royaume-Uni	1'035'115	103'512	1'138'627	1'390'000	10.22	7.0%
Italie	1'310'904	246'539	1'557'445	1'138'163	6.43	5.8%
Espagne	957'082	393'79	996'961	1'078'176	9.80	5.4%
Pays-Bas	684'112	180'447	864'560	1'038'762	10.47	5.2%
Belgique	674'906	144'906	819'812	991'666	10.89	5.0%
Répub. Tchèque	441'209	136'53	454'862	553'960	7.96	2.8%
Hongrie	400'454	1'230	401'684	487'725	7.30	2.4%
Danemark	325'000	95'746	420'746	471'518	9.81	2.4%
Autriche	314'029	75'298	387'326	438'137	10.24	2.3%
Suède	334'784	33'478	368'262	371'632	7.80	1.9%
Grèce	288'638	28'864	317'502	297'301	7.91	1.3%
Slovaquie	189'780	17'627	207'407	233'005	6.75	1.2%
Irlande	181'145	18'115	199'260	223'745	7.22	1.1%
Finlande	132'086	13'280	145'367	148'383	4.79	0.7%
Lituanie	103'010	0	103'010	132'857	5.24	0.7%
Portugal	132'806	13'280	146'087	148'383	4.79	0.7%
Lettonie	66'400	105	66'505	67'111	4.94	0.3%
Slovénie	48'157	48'16	52'973	37'994	6.23	0.24%

Graphique n°1. La production de sucre en Europe. Source CNUCED.

Le graphique met clairement en évidence la puissance de production de l'Allemagne et de la France (Quota A) et également leur vocation exportatrice (quota B). Le pourcentage de production de sucre C (production totale moins production sous quota) est un bon indice de la productivité de la région concernée. Le quota C devait correspondre aux exportations sans restitutions (sauf dans le cas où il était reporté à l'année suivante) et sa valeur est fonction du prix du sucre sur le marché mondial. Le prix des betteraves utilisées, dites betteraves C, est librement négocié entre producteurs et fabricants. Le pourcentage du sucre C a pu atteindre quelques 20% de la production sous quota.

Le sucre C, le quota B et les exportations d'une quantité équivalente aux quantités importées ACP ont fait de l'Union européenne un des principaux exportateurs sur le marché mondial. L'UE est également un importateur important grâce aux accords préférentiels avec les pays ACP, les Balkans et les importations dans le cadre de TSA.

1.2.4 Le régime des échanges avec les pays tiers

L'UE est le troisième importateur mondial de sucre, après la Russie et l'Indonésie. L'UE applique des droits de douane et des droits additionnels augmentant en fonction de la différence entre le prix mondial et le prix communautaire, ce qui permet de maintenir des prix élevés à l'intérieur de l'UE.

La particularité de l'OCM sucre, dans l'ensemble de la PAC, est qu'elle associe étroitement certains Etats ACP producteurs de sucre. Les pays ACP signataires bénéficient d'une exemption totale des droits à l'importation de sucre de canne, brut ou blanc, et ce à prix garanti. La différence entre le prix garanti et le prix mondial incite certains pays signataires à exporter le maximum de leur production vers la communauté, quitte à assurer les besoins de leur propre consommation sur le marché mondial. Ce sucre peut d'ailleurs être du sucre C, c'est-à-dire qu'il est produit en Europe et exporté sans restitutions sur le marché mondial. Là, il est acheté par un pays ACP, pendant que ce pays ACP exporte sur le marché communautaire à prix garanti... Ainsi l'UE a limité les quantités qui pouvaient être importées sur le marché communautaire en espérant limiter ce scénario. Cependant le sucre exporté par les pays ACP peut être aussi du sucre brésilien acheté par les ACP et réexporté sur le marché communautaire, à prix garantis. C'est l'effet « SWAP », c'est-à-dire lorsque le prix mondial et le prix communautaire entraînent l'essor d'une production destinée à l'UE tandis que la consommation locale est assurée à partir du marché mondial. Ce phénomène avait également été observé dans les Balkans, dans le cadre de « l'Initiative Balkans ».

De même l'initiative, Tout sauf les armes (TSA ou EBA) correspond également à une initiative préférentielle qui permet une suspension totale des droits du tarif douanier pour les quarante-six pays les plus pauvres (PMA, pays les moins avancés), parmi lesquels six font partie du protocole ACP. La suspension des droits est limitée à un contingentement tarifaire et qui doit augmenter de 15 % chaque année. Il y a donc une quantité importée sans droit de douane qui bénéficie des prix communautaires, et cette quantité augmente de 15 % chaque année et à partir de 2009, il n'y aura plus aucun droit de douane pour ces pays.

Les questions liées aux importations et aux exportations de l'UE ont été les plus épineuses. La position des PMA visait à conserver des prix européens rémunérateurs et des quotas d'importation. La position des betteraviers européens prévoyait que les importations soient contrôlées non pas en misant sur une baisse des prix mais sur une régulation des quantités importées. Les betteraviers européens les plus compétitifs souhaitent conserver leur vocation exportatrice, notamment vers les PMA, en bénéficiant de prix rémunérateurs sur le marché européen, dont pourraient également profiter les PMA et ACP.

Il faut retenir les trois mécanismes essentiels de l'OCM, le régime des prix, le système des quotas et les accords préférentiels avec les pays tiers. Ces trois dimensions sont au cœur de la réforme.

Enfin la production de betterave constitue un enjeu important dans le cadre des nouvelles énergies et du développement durable. Cependant le sucre destiné à certaines utilisations industrielles n'est pas intégré dans le calcul de la production européenne et est considéré comme un produit hors OCM sucre. L'éthanol carburant ne fait pas partie de l'OCM sucre, et ce sucre ne bénéficie d'aucune mesure de l'OCM et sa production n'est pas limitée. Le prix de ce sucre (ou de cette betterave) est basé sur les mêmes principes que la betterave C. La betterave utilisée pour l'éthanol est valorisée au même niveau que la betterave C ou à un niveau légèrement supérieur.

1.3 La réforme de l'OCM sucre et ses contraintes internes et externes

La réforme s'inscrivait dans un contexte particulier marqué par des contraintes internes et externes.

D'un point de vue interne, l'OCM, après plusieurs prolongations arrivait à terme au 30 juin 2006, une réforme ou une nouvelle prolongation s'imposait. Entre temps, la PAC avait été profondément modifiée en 2003 et un alignement sur les nouveaux principes, et notamment sur le découplage, invitait à une modification profonde de l'OCM sucre. Enfin, l'OCM était l'objet de nombreuses critiques notamment vis-à-vis du montant des aides attribuées aux producteurs.

Des contraintes externes ont également pesé sur la réforme. Dans le cadre du protocole sucre pris avec les ACP, l'UE s'est engagée à importer une part importante de sucre à prix garanti (c'est-à-dire à un prix plus élevé que celui du marché mondial). Dans le cadre des accords *Everything but arms* (EBA) signés en 2001, l'UE s'est également engagée à accepter dès 2009 les importations des PMA sans limite de volume. En plus de ces accords internationaux, le Brésil, l'Australie et la Thaïlande ont déposé plainte devant l'OMC pour s'opposer aux exportations de l'UE, qui selon ces derniers correspondaient à des exportations subventionnées. Les planteurs européens bénéficiaient d'aides qui les incitaient à exporter. En avril 2005, l'UE est condamnée par l'OMC⁴⁰ à limiter ses exportations au volume fixé dans le cadre des accords du GATT et proscrit ainsi l'existence du sucre C. Les conclusions du Panel sucre à l'OMC condamnant les exportations de l'UE de sucre à diminuer de 72% (au lieu des 21% prévus lors des accords de Marrakech) vont réduire les possibilités d'exportation des producteurs européens les plus compétitifs. Enfin, la conférence de l'OMC prévue en décembre 2005 a constitué une contrainte de plus dans la mesure où l'UE devait avoir « réglé » les questions agricoles internes pour négocier au mieux à l'OMC.

40 OMC, Rapport de l'organe d'appel AB-2005-2, subventions aux exportations communautaires de sucre du 28 avril 2005.

Revenons sur les grandes étapes de la réforme. Dès l'automne 2000, les instances européennes décident de prolonger le fonctionnement de l'OCM sucre afin de se laisser du temps pour étudier les scénarios d'une réforme profonde. En juin 2001, le Conseil prolonge de cinq ans l'OCM et en 2003, les premières études d'impact sont proposées⁴¹. En septembre 2003, le processus décisionnel est officiellement entamé lorsque la Commission présente une communication⁴² qui propose trois options possibles : la première met en avant un « statu quo », c'est-à-dire que l'OCM ne serait pas réformée, la seconde propose une « libéralisation totale » du secteur, enfin la troisième s'oriente vers une « réforme progressive ». Les différentes parties concernées tentent de réagir et se positionnent vis-à-vis de ces scénarii. En juillet 2004, la Commission transmet une proposition⁴³ plus précise orientée vers la diminution des prix.

La proposition de la Commission européenne s'est orientée vers la troisième option à savoir vers une réforme progressive qui transforme en profondeur l'organisation de l'OCM mais qui, grâce à des mesures d'accompagnement, notamment à un fonds de restructuration, vise à soutenir les planteurs les moins compétitifs dans leur reconversion. Les propositions de la Commission suggéraient de réduire le prix du sucre de 39 % en deux ans et de fusionner les quotas A et B sans les réduire jusqu'à 2009-2010. Ces mesures s'accompagnent également d'incitations à quitter la production pour les moins compétitifs grâce à des aides à la restructuration assez conséquentes, et de privilégier les aides qui ne constituent pas un encouragement à la production.

Pour les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), trois orientations ont été dégagées : les quotas sont préservés pour ces pays, la baisse des prix est différée de deux ans pour ces pays et des compensations financières sont prévues. Il s'agit donc d'ouvrir plus largement les frontières de l'UE aux importations des pays en développement, et parallèlement de supprimer peu à peu les aides à l'exportation.

41 SEC(2003) 1022.

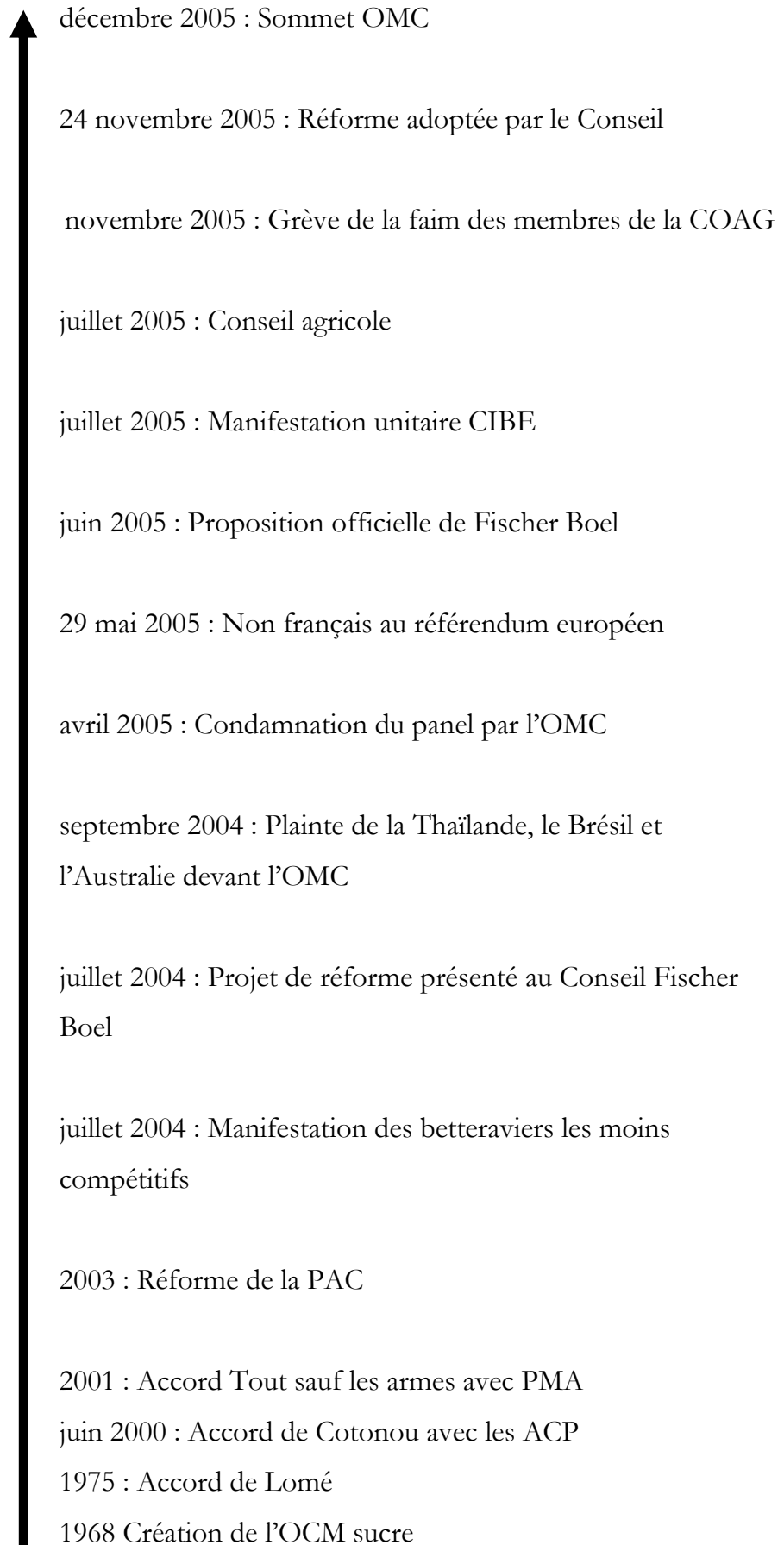
42 COM (2003) 554

43 COM (2004) 499.

Les PMA pourront, comme l'accord EBA l'avait prévu, accéder librement au marché européen, mais sans prix garanti. Ces derniers souhaitaient au contraire que le volume importé soit éventuellement contingenté mais surtout qu'ils puissent bénéficier d'un prix européen plus rémunérateur que celui du marché mondial. Or, dans la proposition de la Commission reprise par le Conseil, ils pourront exporter des quantités importantes mais payées au prix mondial, ou à un prix très proche de celui-ci. La Commission a ainsi misé sur la baisse des prix pour rendre moins attractif le marché européen.

En examinant le Règlement Conseil de novembre 2005, c'est-à-dire le résultat du vote des vingt cinq gouvernements de l'UE, on remarque que les grandes orientations proposées par la Commission ont été conservées. Seul le niveau de compensation a été réévalué à la hausse et le Règlement accorde une grande flexibilité aux Etats membres afin qu'ils puissent accompagner comme ils le souhaitent leurs planteurs.

Face à cette réforme et aux contraintes qui pèsent sur elle, les groupes nationaux et européens se sont mobilisés. Les résultats suivants se basent sur une enquête empirique menée auprès des différents acteurs de la filière.



1.4 De la complexité d'une enquête de terrain en période de réforme

Les professionnels et les fonctionnaires français du sucre se sont montrés assez hostiles à l'enquête, et ont souvent refusé de se prêter à un entretien. Cette attitude s'explique notamment par la position inavouable de la France. Alors que celle-ci s'est toujours plutôt montrée récalcitrante aux réformes agricoles puisqu'elle y perdait certains avantages, celle de 2004, dans le secteur du sucre, lui est plutôt favorable. La position française s'est alors détachée des positions de ses alliés habituels⁴⁴, à savoir les pays du Sud de l'Europe, défenseurs d'une agriculture familiale. Il n'est pas dans l'intérêt des professionnels et pouvoirs publics français de médiatiser cette posture car, à travers elle, ils affichent leur désolidarisation envers les pays moins compétitifs.

La première série d'entretiens s'est déroulée avant que la Commission rende publique sa proposition. Pendant cette période, très peu d'informations ont pu être recueillies auprès des organisations majoritaires françaises. Cette phase intense de négociation repose en effet sur des tractations informelles qui autorisent des changements de position de dernière minute. L'hostilité des planteurs français ne se limitait pas à refuser des entretiens. Ces derniers se sont ouvertement opposés à ma présence lors des réunions organisées par la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE). Pour y assister, l'accord des lobbyistes de la CIBE n'était pas suffisant. Il me fallait être parrainée par une association nationale. Je fis alors une demande à la Confédération générale des betteraviers (CGB), mais ses responsables se sont opposés à ma venue. J'ai réitéré ma demande auprès, cette fois, des représentants belges de la CBB, avec lesquels une relation de confiance s'instaurait, mais les représentants français ont insisté pour qu'il n'y ait aucun observateur lors de ces réunions. Ces derniers ont d'ailleurs suggéré qu'ils n'hésiteraient pas à me faire sortir par la force s'ils m'y rencontraient. Le motif officiellement invoqué était la non-représentativité de ces réunions de crise. Selon

44 Entretien mené au sein du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) devenu le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en 2005.

eux, alors que la CIBE est parvenue à conserver une certaine cohérence pendant plusieurs décennies, elle rencontre des difficultés. Les représentants ne souhaitaient donc pas ternir l'image de leur solidarité. Cette justification met en évidence la division des planteurs européens et tend également à idéaliser les relations existant entre les producteurs. De plus, historiquement, les betteraviers ont hérité d'une culture du secret, qui dès l'origine de l'organisation de la filière n'a cessé de marquer la gestion du secteur. Une fois la proposition de la Commission présentée, les acteurs européens ont été légèrement plus enclins aux interviews.

Les représentants des organisations dites minoritaires se sont au contraire montrés très favorables aux entretiens. Bénéficiant d'un accès fortement limité aux arènes de décision nationales et européennes, ils ont souhaité absolument médiatiser leur message. L'espace social révèle la proximité des organisations agricoles des centres de pouvoir. Plus exactement, comme Monique et Michel Pinçon⁴⁵ l'ont montré dans leur ouvrage, *Sociologie de la bourgeoisie*, l'appropriation de l'espace révèle les rapports de domination. Alors que les betteraviers majoritaires disposent de bureaux cossus à proximité du parc Monceau à Paris, au cœur du centre d'affaire, les représentants de la Confédération paysanne occupent des locaux proches de la porte de Bagnolet. Ces derniers sont isolés et se trouvent à proximité des quartiers populaires de la ville. De même, j'ai pu rencontrer un des responsables de la Coordination rurale sur son exploitation, située dans l'Aisne. La vétusté des lieux et la simplicité de la relation attestaient de la position dominée de mon interlocuteur face à une personne occupant le statut de doctorante en sociologie, ce qui n'impressionnait absolument pas les responsables de la CGB. Les responsables des deux syndicats minoritaires se sont montrés très coopérants, me remettant multiples documents sur leur position et leur protestation.

45 Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Paris, PUF, 1997.

2- En France : hégémonie de la CGB et disparités des intérêts

Malgré la forte hétérogénéité des betteraviers français, la majorité d'entre eux adhère à la Confédération générale des betteraviers (CGB). Le syndicat spécialisé majoritaire s'est doté d'un fonctionnement particulièrement sophistiqué qui illustre le pouvoir organisationnel et symbolique des betteraviers français. Sa puissance invite à questionner la nature des relations que la CGB entretient avec la FNSEA, le syndicat agricole à vocation générale.

2.1 Un groupe hétérogène

Comme on a rapidement pu le constater pour l'Allemagne, les disparités au sein d'un même pays sont parfois très importantes. Ces écarts invitent à nous pencher sur le travail de mobilisation des organisations représentatives. Les disparités entre les agriculteurs sont fortes, et les intérêts des différents planteurs représentés le sont également. La superficie des exploitations betteravières françaises semble être un indicateur pertinent de l'hétérogénéité du groupe. Grâce au tableau suivant, on remarque que si le nombre d'exploitations est important (28 548), leur surface moyenne est assez réduite (10,87 ha). Cependant en calculant l'écart type des surfaces betteravières, on observe qu'environ 50 % des plus petites exploitations disposent de 20% de la surface, tandis que 3% des plus grandes exploitations bénéficient également de 20% de la surface (Agreste 2001).

Tableau 1 : Répartition du nombre d'exploitations selon la superficie. Tableau élaboré à partir de données AGRESTE 2001.

Betterave industrielle	Inférieur à 10ha	Entre 10 et 20 ha	De 20 à 30ha	30 à 50 ha	50 et +	ENSEMBLE
Nombre d'exploitations	15 255	7237	2997	1958	1101	28 548
Nombre d'exploitations en %	53.4%	25.3%	10.5%	6.9%	3.4%	100%
Superficie	78 024	101449	72200	73 566	79 041	404253
Superficie en %	19.3%	25%	17.9%	18.2%	19.6%	100%

Les exploitations les plus préparées à résister aux baisses de prix, à l'ouverture aux importations et à la diminution des droits de douane sont les plus étendues et celles dont les surfaces sont majoritairement orientées vers la betterave, et non vers la polyculture. De même, certaines zones sont moins productives que d'autres, et sont également plus éloignées des usines de transformation. Les coûts de transport sont plus élevés (comme c'est par exemple le cas dans le Puy de Dôme). Afin de demeurer le plus compétitif possible, on peut s'attendre à ce que ces usines se restructurent autour des bassins de production les plus productifs.

2.2 Fonctionnement de la CGB

Malgré l'hétérogénéité des planteurs français, la CGB parvient à fédérer quasiment l'ensemble des betteraviers. L'adhésion à la CGB se fait de façon indirecte lorsque chaque planteur livre sa production à l'usine à laquelle il est rattaché. Il s'agit d'adhésion automatique ; le planteur qui refuserait d'être adhérent à la CGB, doit signaler de façon officielle qu'il ne souhaite plus qu'un pourcentage soit prélevé sur sa livraison. La Confédération paysanne a, en 2003, appelé les planteurs à refuser cette cotisation automatique. Officiellement, l'adhésion sert à couvrir les frais du Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères (CIPS) et de la CGB. C'est en effet la CGB qui organise le contrôle des réceptions de betteraves dans les usines et c'est également elle qui négocie les accords interprofessionnels définissant les conditions générales d'achat et de réception, de livraison et de paiement des betteraves par les usines.

Le fonctionnement de la CGB, comme celui de la FNSEA est proche du closing-shop mis en évidence par Mancur Olson⁴⁶ : l'adhésion n'est pas obligatoire mais fortement conseillée. De plus, l'adhésion à la CGB peut présenter des avantages pour les adhérents, et notamment des incitations sélectives (aides

46 Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1966.

juridiques, réseau d'informations). Cette tradition est liée au monopole de représentation dont ont joui les organisations majoritaires en France depuis leur création. La CGB se veut représentative de l'ensemble des planteurs et souhaite défendre une agriculture familiale et compétitive. Elle est présidée par Dominique Ducroquet, exploitant agricole du Nord-Pas-de-Calais qui produit de la betterave et des céréales sur près de 200 ha, alors même que la surface moyenne des exploitations betteravières est de 12,5 ha selon la CGB et 10,87 selon la CIBE. Le président de la CGB semble peu représentatif de l'ensemble des planteurs. Sylvain Maresca⁴⁷ a déjà mis en évidence l'éloignement important qui existe entre les représentants agricoles et les agriculteurs. Dominique Ducroquet cumule d'autres fonctions prestigieuses puisqu'il siège dans les organes de direction de la FNSEA et bénéficie, en tant que président du groupe agriculture au Conseil économique et social, d'une reconnaissance importante dans le monde politique, économique et social français.

La CGB s'est dotée d'une assemblée générale dans laquelle le nombre de délégués représentant chaque syndicat est fonction de la surface betteravière de la région, soit environ 500 délégués. On remarque que ce système de représentation tend à surreprésenter les régions où la concentration est forte, c'est-à-dire où les surfaces destinées à la betterave sont étendues. Le poids de chaque région n'est pas calculé en fonction du nombre de planteurs sur le territoire. La CGB dispose également d'un conseil d'administration et d'un bureau. Elle emploie treize salariés ce qui atteste du poids économique important du secteur.

Depuis sa création, la CGB défend un projet agricole spécifique orienté vers le développement et la compétitivité des structures de production. Dirigée par les agriculteurs les plus performants, la CGB s'est rapidement montrée favorable au projet de réforme de la Commission puisque celui-ci favorisait les planteurs les mieux placés économiquement. En même temps la CGB affiche son attachement à certaines valeurs européennes comme la préférence communautaire et la

47 Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de minuit, 1983.

souveraineté alimentaire. A travers une campagne d'information menée auprès des planteurs des différentes régions françaises, les représentants de la CGB sont allés expliquer les enjeux de la réforme aux agriculteurs. La CGB oscillait entre deux stratégies. Il s'agissait d'une part de rassurer ses adhérents et de les informer, en rappelant le rôle de la CGB et sa pertinence en tant qu'instance représentative unitaire. D'autre part, il fallait conserver une inquiétude suffisante pour attiser les capacités de mobilisation des planteurs, entretenir le climat de crise et convaincre les agriculteurs de rester unis. La CGB a donc préparé les planteurs à leur intégration sur le marché mondial, tout en assurant aux moins compétitifs qu'elle leur obtiendrait des aides à la restructuration très confortables. Sa position de force au niveau national comme au niveau européen par rapport à l'association des producteurs de betteraves (APB), l'organisation dissidente, lui a permis de convaincre les plus compétitifs du caractère inéluctable et nécessaire de la réforme mais surtout de convaincre les moins compétitifs qu'elle était la seule organisation à pouvoir leur assurer des aides confortables.

Les responsables de la CGB ont rappelé la « solidarité inébranlable qui a toujours marqué le secteur betteravier ». Le travail de manipulation symbolique effectué par l'organisation a reposé sur la réaffirmation des liens dits familiaux qui unissent l'ensemble des planteurs. Les dirigeants ont insisté sur « l'esprit des betteraviers » en invitant « la grande famille » des betteraviers à rester unis et mobilisés. On a célébré l'appartenance au groupe, tout en sachant qu'une partie de ceux qui participaient à cette célébration serait amenée à quitter la filière. La CGB neutralisait, de cette façon, les plus contestataires en imposant le rapport de force que sa position d'organisation représentative lui procure.

Interview de Dominique Ducroquet publiée dans le Betteravier français, décembre 2003.

Q : On a assisté à la naissance d'un groupe contestataire, l'APB, l'association des planteurs de betteraves, qu'en dites-vous ?

Dominique Ducroquet : Quelques dizaines de contestataires ont-ils vraiment le souci de l'intérêt collectif ? Quel est leur programme ? Si ça se limite à remettre en cause l'action de la

CGB, ça ne va pas très loin...la CGB a une capacité d'expertise forte et reconnue qui lui permet de faire des propositions pour défendre le revenu de tous les planteurs.

Idées et intérêts sont étroitement liés. Eve Fouilleux met en évidence leur interdépendance. L'auteur montre qu'on ne peut se restreindre à une approche basée essentiellement sur les intérêts pour expliquer les évolutions des politiques publiques. « Dans le cadre de l'analyse de l'économie politique, les intérêts sont définis comme l'unique moteur de l'action des individus. Ainsi, l'action collective des coalitions de producteurs est considérée comme ressortant uniquement d'une action de défense d'intérêts économiques. Or de nombreux auteurs ont montré au contraire l'importance de la dimension symbolique, des valeurs, des représentations dans l'action du syndicalisme, et tout particulièrement du syndicalisme agricole⁴⁸. Non seulement ces groupes défendent des intérêts économiques à travers leurs actions collectives, mais également leur identité professionnelle et individuelle⁴⁹. L'analyse en termes d'idée permet donc de prendre en compte les intérêts sans s'y restreindre. L'intérêt des betteraviers français responsables de la filière, à savoir les plus compétitifs, est bien de développer le secteur, de le rendre davantage compétitif et d'assurer parallèlement les conditions de ceux qui doivent le quitter pour permettre aux plus puissants de produire plus. Cette vision entre d'un côté une agriculture compétitive insérée sur le marché mondial et de l'autre, des agriculteurs invités à se recentrer sur des projets locaux tout en participant à l'aménagement du territoire semble particulièrement intégrée par les responsables syndicaux. Cette distinction peut d'ailleurs expliquer en partie un certain malaise agricole puisque les moins compétitifs peuvent avoir des difficultés à dépasser le modèle modernisateur qui a marqué l'agriculture depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Peu à peu la CGB est donc parvenue à construire et à imposer un intérêt commun, propre aux planteurs français, orienté vers la concentration des cultures sur les bassins les plus

48 Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et humanisme, 1984. Servolin Claude, « Les politiques agricoles », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca, (dir.), *Traité de science politique (tome 4)*, Paris PUF, 1985.

49 Fouilleux Eve, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, l'Harmattan, 2003, p 31.

productifs, et la nécessaire reconversion des moins compétitifs comme l'illustrent les propos d'un haut responsable de la CGB :

« Je comprends très bien mes collègues européens qui craignent de voir chuter leur revenu, mais les propositions d'aides à la reconversion sont vraiment respectables...et puis il y a un moment où il faut dire stop, on ne peut pas cultiver de la betterave n'importe où à coup de subventions...ce n'est pas possible...et puis quoi encore, et pourquoi pas faire pousser de la vigne sous serre à Paris... »Entretien CGB novembre 2004.

Le travail de manipulation symbolique de la CGB a résidé dans le travail d'imposition de l'idée suivante : la négociation des aides aux moins compétitifs ne peut s'effectuer qu'à travers la CGB, l'organisation la plus à même de représenter leurs intérêts.

La construction d'un intérêt unitaire des planteurs français était particulièrement complexe pour la CGB, dans la mesure où l'Association des planteurs de betteraves (APB), l'association rivale créée quelques mois avant le lancement officiel de la réforme, contestait les orientations du syndicat agricole majoritaire. Selon l'APB, la CGB sacrifiait la majorité des planteurs français. L'organisation majoritaire souhaitait dans ce contexte conserver et affirmer son statut d'acteur représentatif et maintenir l'unité du groupe en rappelant notamment sa place d'organisation légitime.

La CGB paraît favorable à la concentration des cultures sur les bassins de production les plus compétitifs, et tout à fait prête à se mesurer au marché mondial. Cette vision de l'agriculture semble plutôt dissonante face aux affirmations de la FNSEA, le syndicat majoritaire auquel la CGB est rattachée.

2.3 Les liens entre la CGB et la FNSEA

Les liens entre la CGB et la FNSEA semblent assez particuliers. Les associations spécialisées de la FNSEA, comme la CGB, sont adhérentes de la FNSEA. Depuis 1946, elles dépendent statutairement du syndicat, même si la plupart lui sont bien antérieures. Leur relation ambivalente avec la FNSEA se traduit par la relative indépendance de fonctionnement de la Commission

permanente de coordination des associations spécialisées (CCAS) intégrée au sein de la FNSEA. Cette commission est chargée d'harmoniser les politiques des différentes associations spécialisées de la FNSEA et bénéficie de moyens budgétaires spécifiques apportés par les différentes associations spécialisées. Les socialistes investigateurs de la mise en place de la CGA espéraient créer, avec la CCAS, un contre-pouvoir au sein de la FNSEA et limiter les ambitions des associations spécialisées de grandes cultures⁵⁰. Assurant une concertation entre les différentes associations spécialisées et permettant une certaine solidarité financière entre elles, la CCAS n'en reste pas moins largement sous l'influence des organisations représentant les grandes cultures, au premier rang desquelles se trouvent l'AGPB, l'Association générale des producteurs de blé, et la CGB. Les dirigeants des betteraviers, en valorisant depuis des décennies une conception économique de la défense des intérêts agricoles, ont largement contribué au déplacement du registre de l'action syndicale. Comme l'explique Denis Pesche⁵¹, au sujet de l'AGPB, « pendant les années soixante et soixante-dix, la logique dominante de la représentation des intérêts évolue. Alors que le syndicalisme agricole était l'émanation d'un groupe social, la paysannerie, il devient celle d'un groupe professionnel, les exploitants agricoles, en passant d'une logique identitaire basée sur l'appartenance à un groupe et à un terroir, à une autre basée sur la pratique d'un métier, le syndicalisme agricole consacre la forme principale de légitimité sur laquelle les associations spécialisées ont fondé leur développement. » La CGB va alors participer à la construction de la distinction entre les questions agricoles d'ordre économique et l'avenir des zones rurales. C'est sur cette dissociation que va s'appuyer la volonté de voir en l'agriculture une branche économique comme les autres. La CGB va valoriser l'image de l'entreprise agricole et s'orienter vers des actions de représentation des intérêts purement économiques, et marginaliser le traitement des questions dites sociales. Elle apparaît alors aux yeux des producteurs et des pouvoirs publics comme le groupe le mieux placé pour représenter et défendre le petit groupe d'agriculteurs qui produit la majeure partie de la production betteravière française. L'argumentaire régulièrement

50 Tavernier Yves, *Le syndicalisme paysan, FNSEA-CNJA*, Paris, Presses de la FNSEA, 1969.

51 Pesche Denis, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*, Paris, l'Harmattan, 2000.

mobilisé par la CGB pour défendre ses positions repose sur son attachement à cette vision de l'entreprise qui, pour certains, va même jusqu'à chercher des rapprochements avec le MEDEF.

Les associations spécialisées semblent largement dominer le syndicat agricole à vocation générale. La CGB représente les planteurs les mieux placés mais ne rassemble finalement que quelques milliers d'exploitants agricoles. Les betteraviers moins insérés et davantage orientés vers la polyculture peuvent se sentir plus proches des valeurs promues au sein du syndicat à vocation générale. Conscients de cette faiblesse symbolique et numérique, donc politique, la CGB maintient ses liens avec la FNSEA. Cependant, il semble qu'il y ait quelques divergences idéologiques entre le syndicat à vocation générale et la CGB, concernant notamment la vision de l'avenir de l'agriculture en France. La compétitivité est bien présente dans le discours de ces deux organes, mais les applications et les conséquences ne sont pas appréhendées de la même façon. La FNSEA rassemble des associations spécialisées très différentes les unes des autres. Les producteurs de miel français ou les producteurs de tabac appartiennent à la FNSEA au même titre que les planteurs de betteraves. Or, la compétitivité de ces secteurs est incomparable.

La persistance du lien entre la FNSEA et la CGB relève davantage de la nécessité, dans la mesure où la FNSEA assure une visibilité et une légitimité numérique et symbolique à la CGB, que d'une réelle conviction. Ceci n'empêche pas la CGB de se déclarer officiellement pour la concentration sur des bassins de production compétitifs comme l'illustrent les propos précédemment cités. Ses liens avec la FNSEA, et le discours affiché par la Fédération, ont participé et légitimé la construction d'un consensus entre les betteraviers français.

3- La proposition de la CGB de rachat de Béghin Say : une opportunité politique favorable à la création d'une association rivale

En 2003, le rachat de Béghin Say par des planteurs de betteraves a constitué un événement politique et économique majeur dans le champ agricole. Il reflète les clivages idéologiques qui traversent la filière betteravière et plus largement une partie du monde agricole. Le rachat a favorisé l'émergence d'une association rivale de la CGB, l'Association des producteurs des betteraves, l'APB.

A cette période, la CGB et son président s'étaient largement prononcés en faveur du rachat de Béghin Say par les agriculteurs afin que « l'outil coopératif soit financé et géré par les agriculteurs ». Dans la filière betteravière, les agriculteurs sont liés à des usines chargées de transformer les betteraves. La proposition de rachat de Béghin Say consistait à ce que les agriculteurs se réunissent en coopérative et rachètent l'usine de transformation, afin de pouvoir continuer à vendre leur betterave à l'usine dirigée par la coopérative composée d'agriculteurs. Pour la CGB, le fait que la coopérative appartienne aux agriculteurs doit leur assurer des débouchés puisque la coopérative achèterait leur production.

La cession de Béghin-Say, n°1 français du sucre, aux planteurs d'Union SDA-Union BS met un terme à la plus importante opération intervenue dans la filière sucre depuis l'après-guerre⁵². Cette vente consacre donc une montée en

52 Le groupe italien Edison a décidé en juillet 2001 de démanteler la société agro-alimentaire diversifiée Eridiana-Béghin-Say qu'il contrôlait en la partageant entre quatre filiales spécialisées : Béghin-Say (sucre), Cereol (huiles), Cerestar (amidon) et Provimi (nutrition animale). Dix-huit mois plus tard, chaque société a fait l'objet d'une OPA. Le rachat de Béghin-Say a été le plus laborieux. En juin 2002, un consortium, Origny-Naples regroupant des coopératives : l'union des sucreries et distilleries agricoles et l'union des planteurs de betteraves à sucre s'est proposé de racheter les 53,8 % du capital que détenait Edison. Mais certains associés étaient déjà liés à un concurrent, en particulier Saint-Louis Sucre (racheté également par südsucker, groupe sucrier allemand pour 1,6 milliards d'euros en 2001). L'accord a été conclu en novembre 2002 par une OPA au prix garanti de 37 euros par action (au lieu des 40 prévus initialement). Le nouvel ensemble comporte 5 277 exploitants agricoles, planteurs de betteraves et 6 200 salariés répartis entre 22 établissements industriels en France et à l'étranger. En février 2003, Philippe Duval, le patron du consortium et nouveau PDG de Béghin-Say, présente un plan de

puissance des coopératives dont la part est passée en 2003 de 30 à 61 % de la production française de sucre.

Le consortium Origny-Naples (qui regroupe la coopérative Union SDA et Union BS, représentant les planteurs livrant à Béghin) est parvenu à un accord concernant l'acquisition par le consortium de 53,8 % du capital du deuxième sucrier mondial : Béghin Say. L'ensemble industriel Union SDA-Union BS est devenu, en 2003, le n°1 français et l'un des principaux groupes mondiaux du sucre, dédié à la transformation des betteraves, de la canne en sucres, en alcools et en éthanol.

Cet événement politique a véritablement offert une opportunité aux rivaux de la CGB. Sa prise de position en faveur du rachat de Béghin Say a permis à ses détracteurs de pointer l'éloignement de la CGB des planteurs. Les opposants de la CGB interprètent cet événement comme un aveu de la CGB, qui ne serait plus exclusivement le syndicat des betteraviers, mais qui défendrait également des intérêts potentiellement antagonistes, ceux des coopératives et ceux des agriculteurs. Les syndicats contestataires comparent le rachat de Béghin Say à la coopérative SOFIPROTEOL, chargée des oléo protéagineux. Cet organisme coopératif, géré par les agriculteurs, importe des graines de tournesol des PECO et en particulier d'Ukraine, afin de demeurer compétitif. Les graines ukrainiennes sont en effet moins coûteuses que les graines produites par les agriculteurs français, et la coopérative a donc eu tendance à privilégier l'achat des graines à moindre coût. Le risque est, selon les syndicats contestataires, que la coopérative soit plus soucieuse de sa rentabilité que de l'achat des matières agricoles produites par les coopérateurs.

Les syndicats minoritaires construisent leur crédibilité sur leur proximité avec les agriculteurs. La Coordination rurale se présente comme une organisation exclusivement guidée par les intérêts des planteurs et peu enclins à s'ouvrir à d'autres intérêts. La Confédération paysanne tente de marginaliser les prises de position de la CGB en informant sur l'éventuelle partialité de ses positions et tente

restructuration comportant des mutations et une suppression de plus de 200 postes. Le siège social sera déplacé de Neuilly sur Seine à Lille, la sucrerie de Villeroy (110 salariés) sera fermée et 5 usines revendues. *Le Monde*, 4 août 2002. *La Tribune*, 17 décembre 2002.

également de prendre en compte les réclamations des ouvriers des sucreries et même plus généralement de s'inscrire dans des revendications globales sur les responsabilités des multinationales.

A l'initiative de plusieurs responsables syndicaux de la Confédération paysanne, de la Coordination rurale et même du MODEF, une Association des producteurs de betterave (APB) a été créée afin de s'opposer aux positions de la CGB. La constitution de cette association semble assez particulière puisqu'elle réunit des individus issus de mouvements différents les uns des autres. L'APB se veut une organisation apolitique et n'est liée à aucun syndicat agricole à vocation générale. Cela s'explique aussi par le fait qu'aucun syndicat agricole ne souhaite être directement lié à une association qui réunit des membres de la Confédération paysanne, placée à gauche de l'échiquier politique et des membres de la Coordination rurale proche de l'extrême droite. La Confédération paysanne souhaite se démarquer de l'APB dans un souci de lisibilité et de légitimité, comme l'illustrent les propos de ce responsable de la Confédération paysanne :

« Nous, à la conf, on est en relation avec eux mais il n'a pas été organisé d'actions ensemble si ce n'est quelques entretiens ou des interventions en commun. L'APB se veut sans appartenance syndicale mais il y a des gens de l'APB qui sont à la Conf. Certains sont également de la coordination rurale, et certains pensent que l'APB serait un sous-marin de la coordination rurale, c'est-à-dire que ce serait une façon de toucher les planteurs et ça participerait au développement du syndicat. Donc sur certains points on est d'accord mais le fond politique est quand même radicalement différent ».

L'APB regroupe un nombre assez restreint de planteurs (environ 500 soit environ 1% des betteraviers). Principalement issus de la Marne et des régions très compétitives, leurs revendications sont assez floues. Certains communiqués s'opposent à la libéralisation économique mais l'enracinement idéologique diffère. Parfois il s'agit de positions plutôt souverainistes orientées vers une plus forte protection aux frontières, parfois il s'agit de mettre en avant le nécessaire développement des pays du Sud au travers de positions altermondialistes. Les

propositions de Frédéric Lhotellier⁵³, président de la Coordination rurale, sont bâties sur une critique systématique de la CGB afin d'asseoir la légitimité de son syndicat et reprennent en partie le raisonnement de la Confédération paysanne⁵⁴. Cette dernière s'oppose à une diminution des prix du sucre, prône une meilleure répartition entre les pays européens et entre les agriculteurs (pour éviter que seul les pays les plus compétitifs puissent produire) et demande le contingentement des importations en provenance des PMA et des ACP, c'est-à-dire une régulation des importations par les quantités importées plutôt que par le prix proposé (qui devrait théoriquement permettre de réduire les importations, d'après la Commission européenne). La position de la Confédération paysanne suppose une limitation forte, voire une suppression des exportations européennes, puisque les quotas attribués à chaque pays seraient calculés en fonction de la demande européenne de sucre.

Nous n'avons pu obtenir de données précises sur les adhérents de l'APB. Il semble toutefois qu'il ne s'agisse pas seulement de petits exploitants agricoles orientés vers la polyculture, sans pouvoir vérifier précisément ces informations.

Certains des représentants de l'APB siègent dans les comités interprofessionnels relatifs au sucre. Le syndicat spécialisé minoritaire n'est pas reçu dans les organes de consultation officiels, cependant en s'alliant avec d'autres groupes, il a su donner un retentissement important à ses positions. Au niveau national, ses actions et ses positions ont largement été médiatisées dans le monde agricole, notamment par l'intermédiaire de *La France agricole* et de *Agrisalon*, deux journaux agricoles de renom, mais aussi par une implantation systématique dans les usines de collecte afin d'informer chaque planteur sur le rachat de Béghin Say.

L'émergence de cette association contestataire a symboliquement ébranlé la CGB, mais celle-ci a conservé son poids politique et économique. Dominique Ducroquet président depuis 1992, a été réélu en 2003 à la tête de la CGB, au lendemain du rachat de Béghin-Say.

⁵³ *Journal Agriculture et environnement*, septembre 2004.

⁵⁴ « Réforme de l'OCM : note de proposition à l'intention d'Hervé Gaymard », La Confédération paysanne, 9 juillet 2004.

La CGB, à la différence de la FNPT dans le secteur du tabac, ne dispose plus du monopole de la représentation. Contrairement à la CGB qui n'était pas hostile aux orientations de la réforme proposée par la Commission européenne, les dirigeants de l'APB critiquent ouvertement les orientations de celle-ci et s'opposent à la posture participative de la CGB. Une partie des dissidents de l'organisation majoritaire ont opté pour la défection en créant une organisation de contestation hybride. La notion de défection renvoie aux travaux de Hirschman⁵⁵. L'auteur propose un modèle d'analyse qui s'intéresse aux réactions des consommateurs face aux performances des firmes économiques. Son modèle peut être en partie étendu aux réactions d'un adhérent ou d'une délégation face à une organisation. Il en identifie trois : *exit*, *voice* *loyalty*. Dans la première situation, la défection d'un adhérent est silencieuse. Ce dernier ne « se retrouve » plus dans l'organisation, a été déçu par elle et la quitte. L'émergence d'un syndicat spécialisé minoritaire n'a pas bouleversé la domination de la CGB. L'émergence de l'APB a toutefois permis à la CGB de faire peser sur la profession la menace de la division. La CGB a réaffirmé la nécessité de l'unité sans modifier ses préceptes, orientés vers la défense des intérêts économiques.

Ce clivage organisationnel et idéologique va également être transposé au niveau européen. Les betteraviers de l'UE se sont en effet dotés d'une organisation transnationale, la CIBE, concurrencée en partie par la Coordination paysanne européenne (CPE).

4- Les producteurs de betterave européens, un groupe unifié ?

Le nombre de betteraviers en Europe est important puisqu'on recense, en 2005, quelques 290 000 planteurs répartis inégalement dans vingt-et-un Etats membres. Avec 76 000 planteurs, c'est la Pologne qui rassemble le plus de producteurs. Loin derrière elle, on trouve l'Allemagne (46 600) l'Italie (35 000) et la France (32 000). Les surfaces betteravières moyennes par exploitation diffèrent également d'un pays à l'autre. La République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie disposent d'une surface moyenne largement supérieure à celle de l'UE (près de

55 Hirschman Albert Otto , *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

80ha par exploitation), en matière de production betteravière. Ces différences de taille s'expliquent historiquement par les politiques agricoles menées dans ces ex-pays communistes. Dans les PECO et même dans les nouveaux Länder allemands, l'origine des grandes propriétés foncières remonte aux domaines seigneuriaux du Moyen-âge, dont témoignent aujourd'hui encore les nombreux petits châteaux disséminés dans la campagne. Le système agricole socialiste, après la Deuxième Guerre mondiale, a en outre considérablement marqué ces régions : la taille moyenne des coopératives de production agricole était, durant la phase finale du régime socialiste, qui avait mis en place une réforme agraire, de plus de 5000ha de terres exploitées.

On peut, grâce aux deux tableaux suivants, mettre en évidence différents groupes d'Etats. On distingue les pays les plus compétitifs de l'UE, c'est-à-dire les pays dont le rendement en sucre est supérieur ou très proche de dix tonnes de sucre par hectare, à savoir la France, la Belgique, les Pays Bas, le Royaume-Uni et l'Autriche. On y ajoutera l'Allemagne premier producteur de l'UE qui dispose d'un rendement en sucre à l'hectare important (9,81).

Certains autres pays sont moins compétitifs que les Etats précédemment cités, mais bénéficient de possibilités importantes grâce à la superficie des exploitations par planteur comme c'est le cas pour la République tchèque (73,53 ha/expl) la Hongrie et la Slovaquie, ou par l'étendue des surfaces betteravières disponibles, comme c'est le cas en Pologne (280 000 ha).

Un troisième groupe de pays rassemble les producteurs moins compétitifs avec toutefois des disparités importantes, puisque par exemple en Slovénie, la production est tout à fait restreinte. Seuls quelques 2000 planteurs y produisent 35 000 tonnes. Pour d'autres, comme l'Espagne ou l'Italie, le nombre de planteurs concernés est important et ces derniers produisent environ 1 000 000 de tonnes de betterave. Cependant par rapport aux surfaces engagées, ils ne sont pas aussi compétitifs que les pays situés plus au nord de l'Europe. Le climat joue un rôle décisif dans cette production ; les régions humides et tempérées sont

particulièrement propices à la culture de la betterave. Malgré les fortes hétérogénéités interétatiques, tant du point de vue des structures de production que des rendements agricoles, les planteurs européens disposent d'une unique organisation internationale chargée de les représenter, la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE).

Tableau 1. La culture de la betterave à sucre en Europe 2004/2005. Source CIBE.

Remarque : Ces données ont été difficilement obtenues, et ce même en passant par EUROSTAT.

	nombre de planteurs	surface betteravière en ha	ha par plante	rendement en sucre à l'hectare	production sucre betterave (milliers de t.)
B	14684	89 932	6,12	11,02	991
Z	938	68 970	73,53	8,03	554
K	4609	48 500	10,52	9,73	472
D	46676	437 911	9,38	9,81	4 296
GR	13423	32 930	2,45	7,87	259
E	17900	107 072	5,98	9,87	1 057
F	32000	347 832	10,87	12,07	4 198
IRL	3700	31 000	8,38	6,84	212
I	35000	185 805	5,31	6,23	1 158
Lett	418	13 574	32,47	4,90	67
LIT	2433	23 400	9,62	5,68	133
H	795	64 887	81,62	8,48	550
NL	16000	97 100	6,07	10,79	1 048
A	9472	44 737	4,72	10,24	458
PL	76 000	280 000	3,68	7,15	2 003
P	700	7 900	11,29	9,49	75
Slov	2092	6 100	2,92	5,78	35
SK	415	34 215	82,45	6,81	233
FIN	2302	30 500	13,25	4,66	142
S	3600	47 700	13,25	7,80	372
UK	6970	133 000	19,08	10,45	1 390
EU*	290127	2 133 065	7,35	9,24	19 703
CH	7253	18 859	2,60	11,61	219
RO	14311	9 710	0,68	5,25	51
TR	390635	320 185	0,82	6,06	1 940
CIBE	702326	2481819	3,53	8,83	21 913

4.1 Création et fonctionnement de la CIBE

L'organisation internationale betteravière s'est constituée en 1925 à l'initiative des Polonais, au Congrès international de l'Agriculture de Varsovie. Etaient présents les délégués des planteurs allemands, autrichiens, belges, danois, français, hollandais, hongrois, italiens, polonais, suisses et tchécoslovaques, soit onze Etats représentés. S'y joindront quelques années plus tard la Lettonie et la Roumanie. D'après des coupures de journaux professionnels conservés par la CIBE, les planteurs, au cours de ce Congrès, ont souhaité instaurer « une entente durable et organisée entre les différents producteurs de betteraves », afin de lutter contre la concurrence, jugée trop forte, des sucres de canne. En effet, la production de sucre de canne, peu touchée par la Première Guerre mondiale et encouragée par une forte hausse des prix, se développait considérablement, doublant entre 1913 et 1929, tandis que les terres en Europe avaient véritablement servi de champ de bataille au conflit.

Cette union des betteraviers est donc largement antérieure à la construction européenne. La volonté de la CIBE de s'organiser en tant que confédération internationale s'explique notamment par sa volonté d'occuper des fonctions importantes au niveau mondial. Une première tentative avait jusqu'alors vu le jour afin d'assurer la stabilité du commerce international du sucre : la Convention de Bruxelles (1902). Les betteraviers européens souhaitaient pouvoir poursuivre leur investissement au niveau international et devenir un interlocuteur crédible aux yeux de la Société des Nations (SDN). Leur sigle, et notamment la dimension *internationale* de l'organisation, porte la marque de cette recherche de légitimité.

Dès 1929, les membres de la CIBE sont consultés à Genève par la SDN. La CIBE participe ensuite aux négociations internationales sur le commerce du sucre lors du Plan Chadbourne (1931) et des accords de 1937. Les problèmes qui dominaient ces Congrès internationaux avant 1940 n'étaient pas très éloignés des problématiques actuelles, à savoir la défense des intérêts des betteraviers européens et leur regroupement, face à concurrence du sucre de canne. La défense des intérêts culturels et sociaux de la paysannerie européenne figurait également dans

les objectifs de l'organisation, comme le contingentement de la production intérieure (accords de 1937) et l'organisation des betteraviers. L'émergence de la CIBE n'est donc pas récente et permet ainsi de nuancer le caractère inédit du processus de transnationalisation.

Après 1945, les pays de l'Est n'appartiendront plus à la CIBE, notamment en raison de la fin du statut d'exploitant agricole dans ces pays. Ceci est présenté comme un véritable déchirement dans les journaux professionnels de la CIBE. On y remarque également une véritable mise en scène de l'identité européenne. On y trouve des photographies mêlant l'histoire politique et la vie privée des différents responsables de la CIBE. On semble insister sur l'entente cordiale entre l'ensemble des participants, et sur « l'héritage » qu'ils ont laissé aux responsables actuels de la CIBE, comme l'illustrent les propos suivants :

« Quant à Gino son mari, quel homme cultivé, merveilleux, plein de cœur, ce fut pour moi un grand frère, qui me fit découvrir l'Italie que j'ai la grande chance de connaître aussi bien que mon pays. Nous fîmes revivre la CIBE tous les deux, après nous être rencontrés dans un café où nous avions rendez-vous à Venise en août 1946⁵⁶. »

Peu à peu la CIBE se reconstruit, et en 1956 l'Espagne rejoint l'organisation qui célèbre cette nouvelle entrée comme un signe supplémentaire de son engagement pour l'Europe. La CIBE se présente comme une ardente défenseuse de la CEE, mais d'une certaine idée de l'Europe. Ses membres critiquent vivement « les ennemis de la supranationalité » qui ont « fait remonter au Conseil des ministres les prix des carottes, des taxes sur le lait et des problèmes qui devraient être résolus par des instances spécialisées ». On consacre la supranationalité et un noyau dur de valeurs sur l'Europe telles que la paix, l'amitié entre les peuples et la recherche d'un intérêt commun. La proximité des liens entre les différents

56 Dans un ouvrage écrit par un responsable de la CIBE et largement diffusé dans l'organisation, l'auteur évoque certains des militants qu'il a connus. Cayre Henri, *Histoire de la CIBE*, éditions SEDA, Paris, 1982.

représentants de la CIBE semble avoir été largement ébranlée lors de la réforme de l'OCM de 2004. L'accès aux réunions de la CIBE s'est révélé particulièrement difficile à obtenir pour le sociologue. Ses responsables n'ont pas souhaité qu'un observateur assiste aux rencontres dans la mesure où « celles-ci ne reflétaient pas l'esprit de la CIBE ». On remarque une dissonance importante entre l'intérêt général célébré au fil des années par la CIBE et la tenue réelle des réunions. Lorsque l'intérêt européen ne correspond pas aux intérêts de chaque Etat, une distance semble se creuser entre les différents représentants. Cet « esprit européen » connaît donc des limites, cependant la CIBE tient à conserver l'image d'une organisation profondément européenne et cohérente, animée par des valeurs supranationales et détachées des intérêts nationaux.

4.2 Prestige et structuration de la CIBE

Le siège de la CIBE se situait, lors de sa création, à Bologne. Toutefois, avant 1940, c'était surtout le secrétaire général de l'organisation, souvent français, qui conservait la plupart des archives. Après la guerre, le secrétariat de la CIBE s'installa à Paris. L'emplacement géographique de la CIBE semble offrir à la France des avantages importants. En effet les locaux de la CIBE et la CGB se trouvent dans le même immeuble, on peut donc supposer que les informations et les liens d'amitié entre les salariés du syndicat français et le syndicat européen facilitent la diffusion des informations et des compétences. La CIBE peut être plus immédiatement au courant des positions françaises et les discuter plus facilement que celles promues par d'autres organisations, plus éloignées.

La CIBE se présente avant tout comme une organisation européenne chargée de représenter l'ensemble des betteraviers de l'UE. Pour ce faire, elle s'est dotée d'un fonctionnement sophistiqué. On distingue un bureau composé de neuf membres dont le président, les vice-présidents et le secrétaire général de la CIBE. Le conseil d'administration comprend trois représentants titulaires par pays membre et se réunit deux à trois fois par an, l'Assemblée générale se compose de cinq représentants titulaires par pays et chaque pays y dispose de cinq voix.

La CIBE est constituée de quatre commissions spécialisées afin de pouvoir traiter des différentes thématiques qui la concernent, et notamment de la commission des pays du marché commun. C'est l'organe le plus influent de la CIBE, et c'est cet organe qui a participé à la création du règlement sucre en 1967 et qui défend les intérêts des planteurs de l'UE. Cette commission se réunit chaque fois que les représentants le désirent. Elle prend des positions qui sont communiquées aux instances bruxelloises. Elle est actuellement présidée par l'Allemand Jan Kirsch, ce dernier étant assisté de son vice-président français Dominique Ducroquet. Comme nous avons pu le souligner précédemment, la France et l'Allemagne produisent les plus importantes quantités de sucre en Europe et disposent des structures les plus compétitives d'Europe. Attribuer ces fonctions de présidence aux représentants des agricultures les plus productives d'Europe permet de penser que c'est le primat de la compétitivité et de la productivité qui sera défendu, et non les intérêts des pays moins compétitifs. A côté de cette commission des pays du marché commun, la commission du contrôle des réceptions étudie les réceptions de betteraves et ce dans sa dimension technique (appareils, méthodes, conditions...). La commission technique s'intéresse aux questions environnementales, enfin la commission des coopératives regroupe les représentants des sucreries coopératives d'Europe et aussi de la production d'alcool.

Le formalisme de l'organisation confirme le poids financier, économique et symbolique de la CIBE.

La culture betteravière a, en Europe, une importance économique et agricole considérable. En tant que premier consommateur, deuxième exportateur mondial et également en tant qu'importateur de premier plan, la CIBE, de par les planteurs européens qu'elle représente, est membre de différentes instances, et notamment du COPA. Elle siège au Comité exécutif de l'association mondiale des planteurs de betteraves et de Canne à sucre (AMPBCS). Cette association mondiale, organisme spécialisé de la FIPA (Fédération internationale des producteurs agricoles) rassemble des producteurs de betteraves et de canne,

accueille le secrétaire général de la CIBE ainsi que trois représentants issus des syndicats nationaux de betteraviers. La CIBE a adopté le statut d'ONG et est reconnue à ce titre par l'Organisation des Nations unies, la FAO (Food and agriculture organisation - organisation pour l'agriculture et l'alimentation), le CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement) et l'OIS (organisation internationale du sucre). Les différentes affiliations de la CIBE prouvent son poids économique et symbolique au sein des arènes politiques européennes et internationales.

Officiellement, la CIBE a adopté le statut d'organisation non gouvernementale (ONG), et non celui de syndicat. La CIBE en tant qu'ONG, vise essentiellement à défendre des intérêts matériels et peut de façon plus secondaire, défendre une identité spécifique, un mode de vie et une culture particulière. Ceci semble plutôt aller à l'encontre des représentations sociales courantes sur les ONG. Elles sont souvent considérées comme des organisations au service de d'intérêt général, mais le monde des ONG est particulièrement hétérogène⁵⁷. Dorothée Meyer⁵⁸ s'interroge sur cette catégorie juridique. Elle montre que le droit international n'entend pas « prendre en charge la création juridique unique des ONG ». Elle ajoute, « il est ainsi loisible à n'importe quelle organisation du secteur associatif, pris dans son sens le plus large, de s'autoproclamer ONG [...] ». »

En outre, Hélène Michel⁵⁹ montre que le brouillage des catégories entre ONG et syndicat tend à faire des syndicats des groupes comme les autres. Pour l'auteur, depuis que la Commission européenne s'ouvre à la société civile, le dialogue social, représenté par les partenaires sociaux, semble céder la place au

57 Mayer Nonna, Siméant Johanna, « L'espace de l'altermondialisme », *Revue français de science politique*, vol. 54, n°6, 2004.

58 Meyer Dorothée, « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire », dans Pascal Dauvin, Johanne Siméant, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

59 Michel Hélène, « Du dialogue social européen au dialogue civil ? Syndicat et ONG dans le recours à la société civile par la Commission », communication présentée au colloque international « Cent ans après la Charte d'Amiens », la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs, Amiens octobre 2006.

dialogue civil⁶⁰ et à la « société civile ». Parallèlement, les syndicats sont concurrencés par les ONG. Hélène Michel compare deux organisations de représentation et de défenses des personnes âgées. La première, la Fédération européenne des retraités et des personnes âgées (FERPA) est une organisation de type syndical issue de la Confédération européenne des syndicats (CES). La seconde, *l'Age*, est une ONG qui constitue une plate-forme européenne des personnes âgées, créée en 2001 par la DG Emploi. L'auteur met en évidence la complexité des liens entre les deux organisations, le FERPA considérant que *l'Age* ne serait qu'un service de coordination et d'expertise pour le compte de la DG Emploi dont elle se fait le porte-parole. Il est au contraire tout à fait légitime, pour *l'Age* d'être consultée. Hélène Michel montre que « ce qui est en jeu c'est bien une redéfinition de la place et du rôle du syndicalisme dans le système politique européen, qui tend à apparaître comme incongru dans le système moderne de la gouvernance européenne ». L'ONG s'impose alors comme la catégorie légitime aux yeux de la gouvernance européenne. La CIBE semble avoir épousé cette tendance et s'est constituée en ONG afin d'être perçue comme un acteur pertinent par les pouvoirs publics.

La CIBE est une organisation non gouvernementale reconnue par l'Organisation des Nations Unies (CNUCED, FAO, OIS). En s'organisant en ONG, la CIBE peut prétendre à être auditionnée au même titre que d'autres ONG aux objectifs très différents par la « unholy trinity » (à savoir Banque Mondiale FMI et OMC) ou d'autres organismes internationaux comme le FAO. Samy Cohen⁶¹ explique que le positionnement des ONG n'est pas neutre et indifférent. Se définir en tant qu'ONG, c'est d'abord pouvoir s'exprimer au nom de « la société civile ». Les Nations Unies, dotées de leur propre système d'accréditation vont contribuer à la confusion qui se déploie autour de la notion d'ONG en autorisant l'accréditation d'organisations qui n'ont aucune crédibilité, qui ne

⁶⁰ Sur ce point, on pourra notamment se référer à Richard Balme et Didier Chabanet, « Dialogue social européen et transformations des négociations collectives », *Politique européenne*, n° 4, 2001.

⁶¹ Cohen Samy, « ONG altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 3, 2004.

procèdent pas de la volonté des citoyens mais « dissimulent des intérêts particuliers, économiques, sectes ou autres⁶² ». Le fait de s'organiser en ONG offre des opportunités intéressantes et en même temps l'utilisation de ce terme notamment au niveau international peut avoir un effet en retour sur les catégories internes.

Une remarque importante s'impose sur l'utilisation du terme ONG. Les analyses en terme d'ONG ou d'ONGI (organisation non gouvernementale internationale) sont des catégories spécifiques dont l'utilisation ou la non utilisation par les acteurs est une donnée d'analyse importante, cependant elles ne constituent pas un concept pertinent. Le terme d'ONG correspond seulement à un statut juridique et pas à un mouvement social ou une forme d'action. Certaines ONG adoptent des modes d'action institutionnalisés, d'autres comme Greenpeace semblent plutôt adeptes d'actions radicales. Ce n'est donc pas le type d'action suivi par une organisation qui peut déterminer son statut. La CIBE est animée par la défense d'intérêts catégoriels et utilise des modes d'action protestataires et participatifs. Le statut d'ONG de la CIBE ne doit suggérer aucun mode d'action particulier, mais atteste de l'hétérogénéité des groupes qui bénéficient de ce statut, et des ressources symboliques que cette catégorie peut offrir auprès de certains interlocuteurs internationaux.

4.3 Le partenaire de la CIBE au niveau européen : le COPA

Les liens entre la CIBE et le COPA s'avèrent assez particuliers. En interrogeant les archives de la CIBE, on s'aperçoit que les relations entre les deux organismes sont assez ambivalentes. La proximité entre la DG Agri et la CIBE est largement mise en avant dans les archives de la CIBE, les fonctionnaires et M. Mansholt y sont mêmes remerciés. Le type de relations qu'entretenaient la CIBE et la Commission, via le COPA, correspond à une relation de type corporatiste, telle que l'a décrite Hélène Delorme. Il semble que ce soit surtout la CIBE qui ait joué un rôle particulièrement actif lors de la mise en place de l'OCM sucre en 1968.

62 Cohen Samy, 2004, *op. cit.*

L'objectif de la CIBE, avant guerre, était d'obtenir des mesures de protection de la production betteravière domestique afin de se « protéger » du sucre de canne. Après la Seconde Guerre mondiale, la CIBE cible son action sur le développement du progrès technique et rapidement, le marché commun devient une de ses préoccupations majeures. La CIBE est largement associée à la conception de l'OCM sucre et en juin 1959, les betteraviers élaborent une position commune que le COPA relaye auprès des instances communautaires. La CIBE s'était montrée particulièrement favorable au régime des quotas de production. Ce système prévalait entre 1930 et 1939 lorsqu'il fallait gérer l'abondance. De 1949 à 1959, le problème était inversé, puisqu'il fallait faire face à la pénurie. Finalement, la Commission accepta le système des contingents, pour une durée officiellement limitée à cinq années. Chaque Etat s'est vu attribuer une quantité de base nationale, selon ses références de production, et dès lors chaque entreprise reçoit un quota de base valable cinq ans, l'entreprise répartit ensuite ses quotas, en quotas betteraviers correspondant aux références du planteur.

Le COPA entretient des liens très différents avec la CIBE de ceux qu'il entretient avec l'UNITAB. Le *praesidium* du COPA ne pourrait évincer les positions du secteur. L'Union européenne est le troisième producteur mondial de sucre. Elle est également le premier consommateur et le deuxième exportateur mondial, ainsi que l'un des trois principaux importateurs. Les productions de betterave sucrière françaises et allemandes se situent parmi les productions agricoles les plus compétitives du monde. La culture betteravière a, en Europe de l'Ouest et en Europe Centrale, une importance économique et agricole considérable. L'organisation internationale betteravière (CIBE) est bien antérieure au COPA. Pilotée par l'élite agricole de chaque pays, la CIBE devient rapidement un interlocuteur crédible aux yeux de la Société des Nations (SDN), et plus tard aux yeux de la CEE puis de l'UE. Lorsque le COPA est créé, la CIBE est conviée à s'y rattacher, cependant elle souhaite conserver une autonomie importante et un statut particulier. La CIBE fait donc officiellement partie du groupe de travail sucre du COPA. Des réunions y sont organisées quatre à cinq fois par an, tandis

que les membres de la CIBE se rencontrent très régulièrement en dehors de la structure offerte par le COPA. La CIBE s'est dotée d'un fonctionnement sophistiqué. Elle fonctionne grâce aux cotisations de ses membres. Les volumes de production élevés fournissent donc à l'organisation un budget conséquent qui permet aux représentants nationaux de se rencontrer très régulièrement dans les diverses capitales européennes. De même, la CIBE est en mesure de financer le déplacement de ses membres aux quatre coins du globe, et notamment au Brésil afin de cerner au mieux les évolutions de la production mondiale. Enfin, la CIBE emploie trois salariés, dont deux assurent des activités de lobbying et de médiation, tandis que le dernier, chargé des analyses économiques, propose des expertises détaillées de la production betteravière communautaire.

La CIBE fait partie du COPA mais elle mène ses propres stratégies. Grâce à ses capacités d'expertise et à ses différentes ressources, la CIBE met en avant son autonomie d'action et de réflexion. Les associations nationales semblent siéger au COPA davantage en raison de leur loyauté vis-à-vis des syndicats nationaux que pour les réelles ressources que leur offre le COPA. Elles gagnent peu à y rester, mais symboliquement, leur défection pourrait ébranler les syndicats à vocation générale. De plus, la CIBE réunit des planteurs de betteraves qui peuvent également être des céréaliers ou des éleveurs ou des planteurs de pommes de terre. L'affiliation de la CIBE au COPA permet de réaffirmer symboliquement la pluralité de l'identité d'agriculteurs, et d'assurer une légitimité politique par le nombre à la CIBE.

Le COPA assure à la CIBE un accès supplémentaire aux instances européennes de consultation et d'information, toutefois la CIBE dispose de ses propres locaux et effectue son propre lobbying. Le COPA occupe davantage une fonction symbolique et politique dans la mesure où il soutient les positions de la CIBE au nom de l'ensemble des agriculteurs européens.

4.4 La construction du « problème » par les betteraviers européens

La CIBE, malgré l'hétérogénéité de ses membres, est parvenue non pas à mettre d'accord les différentes délégations sur une position commune, mais à construire un type de réponse particulier à apporter à la réforme. En effet, malgré les réticences de certains pays au projet, ces derniers n'ont pas profondément remis en cause le consensus sur lequel s'est construite la CIBE.

Penser que le problème est économique suppose d'y apporter des réponses d'ordre économique. Les betteraviers français et les betteraviers européens, au vue de l'influence des premiers sur les seconds, se sont inspirés des thèses économiques pour postuler de l'imperfection des marchés mondiaux et notamment de celui du sucre. Il ne s'agit pas ici de discuter de la pertinence de cette position mais de montrer que la réponse est bien le fruit d'une construction complexe.

Il n'y pas d'opposition entre idées et intérêts : il est dans l'intérêt des agriculteurs majoritaires de penser que le marché est imparfait et qu'à ce titre il faut le réguler par une gestion quantitative de l'offre et des instruments de régulation. Ces mesures de protection leur permettraient de demeurer compétitifs, d'exporter et de s'enrichir sur le marché mondial tout en assurant, selon eux, la souveraineté alimentaire de l'Europe, et leur propre sécurité. Comme les fonctionnaires nationaux et européens, les betteraviers ont analysé la situation en des termes économiques, et ils ont, à ce titre, parfaitement assimilé les règles du jeu. C'est-à-dire qu'ils ne remettent pas en cause les cadres d'interprétation proposés par les décideurs européens, mais la réponse. Ils récusent l'idée de marché parfait et, pour ce faire, ils s'appuient sur des concepts économiques qui crédibilisent leur position et vont dans le sens de leurs intérêts.

L'intérêt des betteraviers les plus performants est bien de développer le secteur et de le rendre davantage compétitif. Il s'agit également pour eux d'assurer les conditions de départ de ceux qui doivent le quitter pour permettre aux plus puissants de produire plus. Cette vision entre d'un côté une agriculture compétitive insérée sur le marché mondial et de l'autre, des agriculteurs invités à se recentrer sur des projets locaux tout en participant à l'aménagement du territoire semble particulièrement intégrée par les responsables syndicaux.

Les termes du consensus qui unissaient les membres de la CIBE n'ont pas été profondément remis en cause. Les betteraviers les moins compétitifs se sont opposés de façon plus virulente aux propositions de réforme de la Commission sans toutefois remettre en cause la distinction entre une agriculture compétitive insérée sur le marché mondial et une autre tournée vers le développement rural. Leurs revendications s'orientaient certes vers le maintien des emplois ruraux, ce qui doit passer selon eux par des aides européennes massives, en soulignant la nécessité d'accompagner les moins performants par des subventions élevées, mais sans ébranler les vocations exportatrices des plus compétitifs. Tout en critiquant l'organisation transnationale majoritaire, les moins compétitifs ont adopté une position de « voice », de prise de parole⁶³, à l'intérieur de la CIBE. Le rapport de force, qui s'établit entre les plus compétitifs et les moins performants au sein de la CIBE, invite les moins performants à ne pas remettre en cause la lecture économique apportée au problème. Il s'agit en effet, pour eux, de ne pas décrédibiliser l'ensemble des betteraviers européens auprès des instances décisionnelles dans la mesure où c'est grâce à la place fondamentale qu'occupent les betteraviers les plus compétitifs, au sein du processus décisionnel, qu'ils vont pouvoir espérer des aides suffisamment importantes pour les planteurs espagnols italiens, irlandais etc. Les moins compétitifs se retrouvent au sein de jeux complexes où il s'agit de conserver une certaine parole commune notamment quant à la réponse à accorder au problème mais également de se détacher des positions des betteraviers dominants afin de souligner leur particularité et la nécessité d'être économiquement soutenus par des aides importantes. Ces rapports de force complexes participent au verrouillage idéologique du groupe d'intérêt transnational. Si des voix s'élèvent parmi les pays les moins compétitifs pour éventuellement remettre en cause l'orientation générale de la réforme, de la PAC et même de l'organisation du commerce mondial, cela ne peut se faire à l'intérieur de la CIBE. Seules certaines organisations nationales ou transnationales alternatives, extérieures au champ des acteurs reconnus comme légitimes, peuvent s'en charger. Passer par ce type de canaux permet de ne pas ébranler la position d'acteurs

63 Hirschman Alberto Otto, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

responsables du groupe d'intérêt transnational et de ses membres les plus influents auprès des instances européennes.

A côté de ce groupe d'intérêt transnational dominant, on distingue une organisation alternative composée de syndicats agricoles minoritaires, la Coordination paysanne européenne, qui conteste les orientations idéologiques de la CIBE et plus largement de l'UE en s'inspirant des thèses altermondialistes.

4.5 La Coordination paysanne européenne : une organisation contestataire et non catégorielle

La Coordination paysanne européenne (CPE), créée en 1986, représente aujourd'hui dix-huit organisations paysannes et rurales. Elle s'est opposée aux orientations de la réforme de l'OCM sucre et a plus largement questionné les fondements de la PAC, en contestant ses velléités productivistes. Elle s'inscrit dans une position de contestation, fondée sur une idéologie différente des référentiels qui animent la politique agricole commune et plus largement les instances décisionnelles européennes et internationales. La Coordination européenne utilise l'expression *paysanne* pour suggérer son opposition à une politique agricole productiviste, et souhaite défendre les petites et moyennes exploitations familiales. L'organisation européenne dispose, de la même façon que le COPA, de bureaux bruxellois dans lesquels se réunissent les différents représentants nationaux. Elle fait partie des interlocuteurs de la Commission européenne et du Parlement européen. La reconnaissance institutionnelle de la CPE lui permet d'obtenir des financements européens. Celle-ci tente avant tout d'étendre son action et ses revendications vers les agriculteurs du Sud et de désenclaver les questions agricoles en les considérant davantage comme des questions de société. Ce discours de rupture, en faveur des petites et moyennes exploitations va permettre à la CPE de se rapprocher d'autres organisations ailleurs dans le monde qui partagent également un discours de défense des fermes familiales.

La Coordination paysanne européenne n'a pas eu de difficulté à construire une position communautaire unifiée. Les syndicats minoritaires qui y adhèrent,

identifient facilement les orientations idéologiques de la CPE inspirée par l'altermondialisme. Cependant, dotée de peu de ressources, la CPE va tenter de nouer des liens avec d'autres organisations extérieures ou non au champ agricole, ce qui lui demande de construire des positions plus souples.

Les deux secteurs étudiés, le tabac et la betterave à sucre, sont dotés de structures syndicales historiquement très implantées. La Fédération nationale des producteurs de tabac dispose du monopole de représentation et même si les intérêts économiques des planteurs pouvaient parfois s'opposer, la stigmatisation forte du secteur et la crise qu'il traverse ont facilité l'émergence d'une position commune et surtout ont rendu peu probable la création d'une organisation rivale. A l'échelle de l'UE, la stigmatisation du tabac est encore plus développée, ce qui a favorisé le rassemblement des tabaculteurs.

Dans le secteur betteravier, les conditions de mobilisation sont tout autres. L'émergence, en France, d'un syndicat contestataire, l'APB, a ébranlé le monopole de représentation de la CGB. Il semble que la défection de certains membres de la CGB ait même pu renforcer la cohérence du syndicat majoritaire. Ce puissant syndicat dispose de ressources institutionnelles et financières importantes qui légitiment sa position d'acteur représentatif et responsable. A l'échelle de l'UE, la CIBE, fortement inspirée par la CGB, a toutefois rencontré des difficultés certaines à faire émerger une position commune entre les différentes organisations nationales. Cependant le rapport de force au sein de la CIBE se fait largement en faveur des organisations dominantes dans la mesure où ce sont elles, à travers la CIBE, qui vont négocier les aides attribuées aux planteurs les moins compétitifs. Les délégations les moins influentes c'est à dire les moins performantes, ne remettent pas en cause le consensus essentiel qui dicte la politique agricole sucrière, à savoir la dichotomie entre une agriculture compétitive orientée vers le marché mondial et une autre davantage liée au développement rural. A la différence de la Coordination paysanne européenne, ils ne contestent pas

profondément les orientations de la PAC, et adoptent ainsi une position critique, tout en demeurant à l'intérieur de la CIBE.

Au-delà des ressources et des positions organisationnelles, des représentants d'intérêts aux statuts divers, participent à l'émergence et au travail de construction des positions communes. On se propose dans le chapitre suivant d'explorer leurs qualités, en supposant que les dispositions sociales des représentants influencent les modes de représentation des groupes, notamment à l'échelle de l'UE.

Quatrième chapitre : Influences et limites de la socialisation à l'Europe des représentants d'intérêts : la naissance d'une élite agricole unifiée ?

La sociologie de l'action publique européenne apparaît aujourd'hui comme un champ de recherche à part entière. Pourtant, les études relatives aux groupes d'intérêt analysent majoritairement les rapports interinstitutionnels sous l'angle du système d'intermédiation des intérêts (pluraliste, néo-corporatiste...). Cette approche de type macrosociologique conduit les auteurs à passer sous silence le rôle joué par les individus dans l'espace politique européen. En modifiant la perspective habituellement appliquée aux groupes d'intérêt, on se propose dans ce chapitre d'appréhender les pratiques des représentants d'intérêts agricoles et la logique des institutions dans lesquelles ils évoluent. Nous montrerons notamment que le déplacement de la représentation des intérêts du niveau national vers le niveau européen, et la socialisation aux sphères décisionnelles européennes que ce déplacement engendre, influence l'action collective des groupes.

Trois types de représentants d'intérêts interviennent dans les réunions transnationales organisées à Bruxelles. Il s'agit de lobbyistes, salariés des organisations professionnelles agricoles européennes, de représentants nationaux qui peuvent être des syndicalistes et de salariés des différentes organisations nationales. Ces trois catégories d'individus seront désignées sous le vocable plus large de représentants d'intérêts agricoles. Le COPA, le syndicat agricole européen à vocation générale, recrute des lobbyistes chargés de faire émerger un intérêt commun entre les différentes délégations nationales et de valoriser une position européenne auprès des différentes instances de l'UE. Ce phénomène de professionnalisation de la représentation politique n'est pas propre à ce secteur. En effet le COPA est implanté de longue date à Bruxelles et emploie aujourd'hui près d'une cinquantaine de salariés dont une douzaine de lobbyistes. Une première question concernant les effets de la professionnalisation des représentants d'intérêts s'impose. En effet, ces derniers évoluent dans les sphères bruxelloises, ils ne sont pas des agriculteurs et pourtant agissent au nom de ces derniers par

l'intermédiaire d'une organisation transnationale. Quelles relations entretiennent-ils avec les producteurs et avec les instances décisionnelles européennes dans la mesure où ils sont chargés de défendre des positions qui ne les concernent pas directement ? On se propose ici d'avancer l'hypothèse d'un émiettement de la spécificité du syndicalisme agricole européen à vocation générale. Il semble en effet que le profil de la majorité des lobbyistes et leur attachement relatif au COPA leur permettent de s'investir dans d'autres lobbies bien éloignés de l'agriculture ou dans des instances publiques communautaires, souvent décriées par les agriculteurs qu'ils représentaient jadis. Cette tendance semble être cependant peu répandue parmi les lobbies agricoles européens spécialisés (UNITAB/CIBE). La professionnalisation de ces dirigeants porte l'empreinte du secteur agricole ce qui semble s'expliquer par un ancrage plus important des associations spécialisées avec le terrain.

Les professionnels du lobbying et les représentants d'intérêts nationaux participent, même de façon inégale, au processus décisionnel européen. La tâche première de ces individus « est la représentation des vœux et des aspirations ¹ » des agriculteurs qui les ont mandatés ou desquels ils sont indirectement salariés. Ils forment selon la classification de Günter Endruweit une élite de la représentation, dans la mesure où ils occupent le premier rang dans un ensemble donné, assument des tâches particulières et sont capables d'exercer une influence sur le déroulement des événements. Dans quelle mesure forment-ils un groupe homogène, et cela correspond-il à l'émergence d'une élite agricole européenne ? Il semble que l'investissement dans les sphères transnationales demande des qualités spécifiques, propres aux milieux les plus favorisés. Certains représentants d'intérêts de par leur mode de vie², de par leurs origines sociales similaires et par le type de formation qui les caractérisent, constituent une forme d'élite européenne. D'autres en sont assez éloignés. Pourtant, et cela constitue notre deuxième hypothèse, l'ensemble des professionnels du lobbying et les syndicalistes européens partagent un socle

1 Endruweit Günter cité par Jacques Coenen-Huther, *Sociologie des élites*, Paris, Armand Colin, 2004.

2 Bourdieu Pierre, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de minuit, 1989.

commun de bonnes pratiques et de représentations sociales qui semblent guider leur action à l'échelle de l'UE. A travers différents rites de politesse et la diffusion de certaines normes, le consensus et l'évitement du conflit semblent être devenus des impératifs pour ces différents intervenants.

Ce type de questionnement suggère de s'intéresser à la socialisation des membres du groupe, la socialisation étant entendue ici comme un modèle commun accepté par un groupe social³. Comment, malgré l'hétérogénéité des individus étudiés, ces derniers parviennent-ils à partager les modèles normatifs qu'il est souhaitable d'adopter à l'échelle de l'UE, et comment s'explique cette convergence des normes, des valeurs et des idées sur l'Europe ? Nous montrerons notamment comment cette socialisation à l'Europe influence les modes d'action collective des groupes.

Pour répondre à ces interrogations, il conviendra dans un premier développement d'étudier les trajectoires des représentants d'intérêts du COPA, venus à cette organisation à des moments différents tant de l'intégration européenne et de la politique agricole commune, que des carrières des individus. Plus précisément, l'enquête effectuée auprès des douze membres dirigeants du COPA⁴ a permis de mettre en évidence une segmentation du groupe des lobbyistes. Deux types de représentants d'intérêts coexistent en effet au sein de l'organisation : certains se rapprochent de la figure du militant politique, d'autres

3 En effet, si la notion de socialisation est jusque dans les années quatre-vingts restée ancrée dans les processus et les mécanismes de la socialisation de l'enfant, depuis, la redécouverte de Georges Simmel et Max Weber, a permis à la notion de socialisation de s'extraire du champ scolaire et de l'enfance, et s'appliquer au champ professionnel. La socialisation devient alors un processus de construction, de déconstruction et reconstruction d'identités liées aux diverses sphères d'activité notamment professionnelle. A ce sujet, on pourra se reporter à Claude Dubar, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991.

4 L'exhaustivité de l'enquête se complète par un travail de type ethnographique effectué lors de différentes réunions. Le Secrétariat du COPA compte quarante-neuf salariés (traducteurs, personnels administratifs...), mais douze seulement occupent le poste de lobbyiste. Comparativement, selon les informations d'Adrian Van Den Hoven, l'UNICE (l'Union des industries de la Communauté européenne) en compte une vingtaine. Van Den Hoven Adrian, « Business Interest at the European Union », communication présentée à l'Université de Lille II, novembre 2003. Ainsi ces organisations clairement identifiées dans l'espace public européen reposent sur un nombre restreint d'individus.

plus distanciés, considèrent leur emploi comme une étape dans leur carrière. Si l'on peut s'interroger sur les raisons d'une telle structuration du groupe, on peut aussi s'interroger sur les conséquences d'une telle dualité. L'objectif est alors non seulement de comprendre les différentes logiques de recrutement et de professionnalisation des représentants du COPA mais aussi de saisir le rôle que jouent ces deux segments professionnels dans la défense des intérêts agricoles auprès des institutions communautaires.

Nous nous intéresserons dans une deuxième section aux représentants d'intérêts issus des associations agricoles spécialisées, comme la CIBE et l'UNITAB. Il s'agira ici de cerner les trajectoires socioprofessionnelles de ces syndicalistes et lobbyistes en examinant notamment l'extrême hétérogénéité des membres de ces groupes d'intérêt transnationaux. Parallèlement, leur attachement à une filière particulière favorise la cohérence organisationnelle, même si des compétences spécifiques permettent à certains de s'investir davantage dans les sphères bruxelloises. Les arènes internationales semblent en effet bien plus accessibles aux individus issus de milieux favorisés.

Enfin, l'objet de notre troisième section sera la socialisation à l'Europe de ces différents représentants d'intérêts. Selon Anthony Giddens⁵, l'intégration morale des élites passe avant tout par la fréquence et la régularité de leurs rencontres. On s'accoutume à se rencontrer, à s'écouter, à échanger. Tant à l'intérieur du groupe qu'à l'extérieur, les représentants présentent des normes de conduites relativement proches. A travers le discours tenu par les acteurs, on remarque une certaine convergence des normes et des valeurs. On s'intéressera également aux codes de comportement en vigueur, en marge des discours explicitement tenus par les acteurs. L'appartenance et la fréquentation de sphères institutionnelles particulières, telles que les instances de l'UE, favorisent l'intériorisation des messages portés par elles, ce qui influence les modes d'action collective adoptée par le groupe d'intérêt.

5 Giddens Anthony, « Elites in the British Class structure », dans John Scott Ed, *The sociology of elites*, vol. 1, Aldershot, Edmard Elgar Publishing Ltd, 1990, cité par Jacques Coenen-Huther, 2004, *op. cit.*

1- Lobbyistes agricoles, lobbyistes en agriculture, carrière et recrutement des représentants d'intérêt du COPA

Les résultats présentés dans ce premier développement ont fait l'objet d'une publication⁶ dans l'ouvrage dirigé par Hélène Michel intitulé *Lobbyistes et lobbying*⁷ de l'Union européenne. Il s'agissait dans cet ouvrage d'explorer le profil et les missions des individus qualifiés de lobbyistes.

Le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) représente la majorité des agriculteurs de l'UE auprès des différentes instances communautaires. En choisissant d'étudier les représentants d'intérêts du lobby agricole européen le plus important, on se propose d'interroger la professionnalisation d'un groupe établi de longue date à Bruxelles. C'est en effet en 1958 que se crée le COPA, grâce à la négociation réussie entre les responsables de la Commission et les organisations des six pays membres. Le Comité rassemble les principaux syndicats nationaux (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Deutscher Bauerverband...) et assure, à ce titre, la représentation permanente de la majorité des agriculteurs européens à Bruxelles. Pourtant, le secteur agricole diffère fortement d'un pays à l'autre, on remarque même, au sein de chaque nation, des conflits importants entre groupes d'agriculteurs. Malgré l'extrême hétérogénéité des exploitants agricoles européens, le COPA devient rapidement leur unique porte-parole⁸. Son rôle consiste à faire émerger des consensus susceptibles de contenter chaque pays ; cependant la tâche se révèle particulièrement complexe. Le COPA doit ainsi souvent se satisfaire de positions minimalistes. Mais il entretient des liens privilégiés avec la Commission européenne⁹. Ces relations, de type corporatiste, lui permettent d'être étroitement

6 Hrabanski Marie, « Lobbyiste agricole, lobbyiste en agriculture. Recrutement et carrières des représentants d'intérêt du COPA », dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

7 Michel Hélène (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

8 Le COPA disposera du monopole de la représentation jusqu'en 1986, date de création de la Confédération paysanne européenne (CPE).

9 Plusieurs auteurs ont qualifié les relations entre le COPA et la Commission européenne jusqu'à la fin des années quatre-vingts, de corporatisme, ou néo-corporatisme. Delorme

lié à la gestion de la Politique agricole commune (PAC). Aussi, jusqu'à la fin des années 1970, le Comité agricole européen a plutôt été invité à transmettre ses positions à la Direction générale de l'Agriculture (DG VI - DG AGRI) qu'à lui soumettre. Depuis, la Commission a élargi sa consultation, et le COPA a perdu son hégémonie. Sa crédibilité semble largement mise à mal par l'administration communautaire. L'eurogroupe lui paraît trop déconnecté des exploitants agricoles et du terrain¹⁰. Les agriculteurs infra nationaux eux-mêmes, doutent parfois de l'utilité du COPA, ce dernier témoignant d'attitudes toujours très circonspectes à l'égard des décisions de la DG Agriculture¹¹. Ils lui préfèrent, d'une part les organisations européennes spécialisées par filière (Confédération internationale des betteraviers européens, Union internationale des tabaculteurs européens...), et d'autre part, ils s'organisent, au niveau national, en essayant de promouvoir des revendications beaucoup plus affirmées que celles proposées par le COPA. Suite aux différents élargissements, il est en effet de plus en plus difficile de faire émerger des positions communes entre les agriculteurs des pays membres. Rappelons que lors de sa création, cette organisation agricole se composait d'une douzaine d'organisations, il en rassemble aujourd'hui près de quatre-vingts, issues des vingt-sept pays membres de l'Union européenne.

Le développement du COPA a également complexifié le travail de ses salariés. Depuis les années 1960, le nombre de membres dirigeants a fortement augmenté. Chaque représentant d'intérêt anime plusieurs groupes de travail, organisés par produits (blé, huile d'olive, viande bovine...) ou par thématiques horizontales (aides directes, OGM, Organisation mondiale du Commerce...). Ces professionnels de la représentation sont chargés de favoriser l'émergence d'une position commune entre les organisations nationales, suite aux propositions de la Commission européenne. Après avoir recherché et transmis les « bonnes informations » aux syndicats nationaux, les lobbyistes réunissent les membres du

Hélène, « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

10 Saurruger Sabine, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2003.

11 Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1992.

groupe de travail concerné, et les débats commencent. Les négociations interétatiques s'avèrent souvent très complexes, voire insolubles lorsque aucun compromis n'a émergé. L'accroissement du nombre de pays membres crée de multiples conflits et affaiblit la cohérence et la légitimité de cet eurogroupe. Les professionnels cherchent ensuite à valoriser la position obtenue auprès de la DG Agriculture, mais aussi, depuis quelques années, auprès d'autres partenaires, comme la DG Commerce, la DG Santé des Consommateurs ou certaines associations (environnementales, bien-être des animaux etc.), avec lesquels le COPA n'avait pas l'habitude de travailler. Le Parlement européen tend également à jouer un rôle de plus en plus important dans le processus décisionnel agricole. Il devient à ce titre un interlocuteur privilégié des lobbyistes.

Le fonctionnement et les missions du Comité des organisations professionnelles agricoles se sont progressivement transformés. Son évolution a modifié le rôle des lobbyistes et la définition de leur profession. L'étude des trajectoires des représentants d'intérêts du COPA, venus à cette organisation à des moments différents tant de l'intégration européenne et de la politique agricole commune que des carrières des individus, permet de rendre compte de ces transformations et de remettre en cause l'apparente homogénéité que ce groupe professionnel tend à donner de lui-même¹². L'enquête effectuée auprès des douze membres dirigeants du COPA a permis de mettre en évidence une segmentation du groupe des lobbyistes. Deux types de représentants d'intérêts coexistent en effet au sein de l'organisation : certains se rapprochent de la figure du militant politique, d'autres plus distancés, considèrent leur emploi comme une étape dans leur carrière. Si l'on peut s'interroger sur les raisons d'une telle structuration du groupe, on peut aussi s'interroger sur les conséquences d'une telle hétérogénéité. L'objectif est alors non seulement de comprendre des différentes logiques de recrutement et de professionnalisation des représentants du COPA, mais aussi de saisir le rôle que joue ces deux segments professionnels dans la défense des intérêts agricoles auprès des institutions communautaires.

12 Luc Boltanski recommande dans son étude sur les cadres de déconstruire le groupe professionnel étudié. Boltanski Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Editions de minuit, 1982.

1.1 L'accès au terrain

L'accès au COPA n'est pas aisé. Après un travail exploratoire qui reposait sur des lectures et des entretiens passés au CEJA (Centre européens des jeunes agriculteurs) et au BEAF (bureau européen de l'agriculture française), il est apparu indispensable de me faire parrainer avant de solliciter le moindre entretien au COPA. Le lobby agricole étudié s'est en effet révélé être une organisation historiquement importante, en relation étroite avec les plus hautes instances du pouvoir. Ce type de milieu nécessite d'y être présenté, et informe ainsi le sociologue de l'importance des relations interpersonnelles et du réseau dans les recherches sur les instances politiques européennes.

Dans le cadre de ma recherche quantitative de DEA sur les actions collectives agricoles, j'avais pu rencontrer Madame Hélène Delorme, chercheuse en sciences politiques au CERI. Ne disposant en aucune façon du réseau nécessaire à mon intronisation au COPA, je me suis tournée vers Hélène Delorme, seule personne à pouvoir m'orienter. Sa thèse ayant porté en partie sur le COPA, elle connaissait de longue date le lobbyiste le plus expérimenté de l'eurogroupe, véritable mémoire institutionnelle de l'organisation. Cela témoigne plus largement de la proximité entre le milieu de la recherche universitaire internationale et les instances de l'UE. De plus, Hélène Delorme avait participé à l'encadrement de la thèse d'une personne qui était au moment de l'enquête, en poste au COPA en tant que lobbyiste.

C'est en obtenant, grâce à Hélène Delorme, un entretien avec l'interviewée n°1 que j'ai franchis la porte de l'eurogroupe. L'interviewée n°1 avait donc effectué un doctorat de sociologie économique agricole et a tenté une carrière universitaire (publication d'articles) sans toutefois trouver de poste. Pas complètement détachée du milieu de la recherche, elle me conseillait sur les avancées de la thèse et n'hésitait pas à me proposer de rencontrer des individus qui pourraient éventuellement intéresser ma recherche. Ses connaissances m'ont beaucoup aidée

et cette position était particulièrement valorisante pour elle. Le monde du lobbying bruxellois est un milieu assez fermé et sans l'interviewée n°1, je n'aurais pu rencontrer les autres lobbyistes du COPA. La recommandation personnelle est une nécessité pour obtenir le principe de l'entretien. Elle n'a pas hésité à me présenter à chacun d'eux en les incitant à accepter une interview. Il s'agit d'une étude exhaustive dans la mesure où l'ensemble des douze lobbyistes qui travaillent au COPA ont été interrogés. L'un d'entre eux a refusé l'entretien, certains de ses collègues m'ont néanmoins donné quelques indications sur sa trajectoire socioprofessionnelle. Le nombre d'enquêtés paraît limité, mais la représentativité est respectée.

Encore peu avisée des codes dans ce type de milieu, il m'est arrivé de ne pas adopter un comportement avisé. En annonçant que je ne parlais que l'anglais et le français, mes interlocuteurs se montraient très surpris, et plus encore il leur paraissait tout à fait étonnant qu'on puisse ne pas parler un excellent anglais. J'ai donc préféré dans la suite de l'enquête faire l'impasse sur quelques détails gênants. Mon jeune âge a parfois été un atout avec certains interlocuteurs, ces derniers ont alors pris le temps de m'expliquer leurs missions, pour d'autres, cela ne reflétait que la faible importance de mon étude. De même, faire partie d'une université de province, en l'occurrence de Lille et non de Paris, paraissait également aux yeux des lobbyistes, une étrangeté. Ces derniers ont suivi de hautes études universitaires et connaissent le prestige lié aux différents établissements supérieurs. Mon statut de sociologue ne facilitait pas non plus mon intronisation et à plusieurs reprises, même avec l'aide de l'interviewée n°1, des lobbyistes ont refusé de prime abord l'entretien. D'autres ont accepté mais semblaient très méfiants. Les questions liées à leur trajectoire personnelle posaient souvent problème puisque ces derniers se refusaient à ce que cela intervienne dans l'entretien. Une partie de l'enquête s'intéressait en outre à la trajectoire professionnelle des lobbyistes qui quittaient le COPA. L'accès au fichier du personnel aurait pu permettre de connaître l'ensemble des lobbyistes passés par le COPA, mais il n'a pas été mis à ma disposition. J'ai donc décidé d'interviewer le plus ancien lobbyiste du COPA qui pour chaque poste a pu me donner le nom de la personne qui occupait cette

fonction, voire même celui de la personne qui l'avait précédée. Le lobbyiste pouvait également souvent me donner la position actuelle des individus qui avaient quitté le COPA. J'ai complété et recoupé ces données auprès des différents lobbyistes interrogés, en leur demandant systématiquement le nom de la personne qu'ils avaient remplacé et sa position actuelle. Le lobbyiste nouvellement recruté et son prédécesseur entretiennent pendant quelques mois des contacts réguliers, et ce même si ce dernier a quitté le COPA pour une toute autre organisation.

La recherche sociologique est parfois mal acceptée, voire suspecte, dans ce type de structure. Le choix a été fait de procéder par entretiens pour non seulement reconstituer leurs carrières familiales, sociales et professionnelles mais aussi saisir, dans leur récit de vie, leurs conceptions du travail politique européen et des compétences nécessaires pour « bien » pouvoir le faire. Certes, il a fallu surmonter une certaine « culture du secret » que ces professionnels de la représentation se plaisent à entretenir, tantôt par stratégie comme s'ils voulaient valoriser leur activité, tantôt par nécessité lorsqu'ils se trouvent pris dans des négociations qui requièrent patience, diplomatie et discrétion. Afin de se fondre dans le milieu étudié, il est apparu important de réduire la distance sociale entre l'enquêteur et les enquêtés en portant une attention particulière aux codes vestimentaires. Ainsi une tenue plutôt habillée s'impose et la possession de cartes de visite permet de contre balancer la domination que subit éventuellement le sociologue¹³.

Mes allers-retours répétés à Bruxelles m'ont permis également de remarquer l'importance de l'espace comme marqueur social. L'Eurostar Londres-Lille-Bruxelles rassemble des individus de nationalités différentes et les indications transmises par la compagnie sont stipulées en néerlandais, en anglais, et en français. Tant dans les restaurants que dans les cafés ou les transports en public qui permettent de se rendre dans les quartiers européens, les langues employées

13 A la fin de chaque entretien, le lobbyiste interrogé m'offrait sa carte de visite, je lui tendais la mienne dès que cela fut possible. Ce type de détails confirme l'importance des relations interpersonnelles. A plusieurs reprises, les interviewés m'ont dit reconnaître un bon lobbyiste au nombre de cartes de visite que ce dernier possédait et qui devait être classé par ordre alphabétique.

rappellent le caractère multiculturel de ce type de lieu et familiarise peu à peu celui qui les fréquente.

Le sociologue, parfois maladroit dans ces milieux réunissant des individus aux capitaux économiques, symboliques, culturels et sociaux très développés, se doit de passer par le rituel de la présentation¹⁴. Impressionné par ce qu'il savait déjà du milieu où doit se dérouler la recherche, le sociologue voit ses craintes confortées par la confirmation de ce qu'il ne savait encore qu'abstraitemment, il s'agit en effet d'une population socialement privilégiée.

1.2 Un groupe professionnel segmenté

A partir de l'étude des carrières des douze représentants d'intérêts du COPA, un portrait du groupe professionnel a pu être réalisé. La notion de carrière, empruntée à l'interactionnisme symbolique et notamment à Howard Becker¹⁵, appréhende les trajectoires dans leur globalité et permet d'interpréter la signification des pratiques des représentants d'intérêts. Poser les choses en ces termes, c'est considérer que l'acteur social se présente comme un composé d'éléments objectifs (nationalité, sexe, diplôme) et subjectifs (valeurs, savoirs, croyances). Il est le fruit d'une socialisation continue, qui ne se limite pas à la socialisation primaire. Son identité, sans cesse partiellement recomposée, est le double produit de ses héritages et apprentissages initiaux, et des effets induits par

14 Les conditions de l'enquête se rapprochent de celles évoquées par Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot dans *Voyage en grande bourgeoisie*. Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Paris, PUF, 1997.

15 Becker Howard, *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985.

sa trajectoire sociale, passée, présente et future¹⁶. Le groupe professionnel apparaît alors fortement segmenté¹⁷.

Sur les douze lobbyistes du COPA, on compte un directeur général, responsable de secteur, deux autres représentants d'intérêts assument également des fonctions d'encadrement, les neuf derniers se répartissent les différents dossiers. Ils forment une équipe restreinte, ce qui favorise l'organisation de réunions hebdomadaires. La hiérarchie semble peu présente, même si chacun sait que lors d'un éventuel désaccord, les lobbyistes les plus anciens imposent leurs positions. La totalité des lobbyistes du COPA possède un diplôme supérieur ou équivalent à bac+5. Diplômés en agronomie, en économie, en sciences politiques, en droit, quelques-uns sont issus d'écoles européennes ou nationales prestigieuses. De nationalités diverses, les Français y sont surreprésentés (cinq individus sur douze) ainsi que les Belges ; les lobbyistes originaires des pays méditerranéens sont présents mais en moindre proportion. Aucun membre de l'équipe ne vient des pays du Nord de l'Europe : on ne compte ni Danois, ni Suédois, ni Finlandais. Aucun lobbyiste autrichien ou allemand ne travaille au COPA. Seule une personne originaire du Royaume-Uni fait partie du groupe. Il existe bien sûr au sein de l'organisation des secrétaires généraux issus de ces pays, et notamment l'Allemand Franz Josef Feiter, secrétaire général du COPA depuis 2003, le président actuel de l'organisation, Peter Gaemelke, est d'ailleurs danois, mais ces personnes n'occupent pas les postes de lobbyistes. Rappelons que notre étude s'inscrit dans une perspective synchronique, et que les résultats observés ne peuvent être assimilés à des constantes. Au COPA, la parité semble respectée, puisque six femmes et six hommes composent le groupe professionnel. Les lobbyistes appartiennent majoritairement aux classes sociales privilégiées économiquement,

16 Claude Dubar comprend ainsi la socialisation « comme un processus biographique d'incorporation des dispositions sociales issues non seulement de la famille et de la classe d'origine, mais de l'ensemble des systèmes d'action traversés par l'individu au cours de son existence ». Dubar Claude, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991. Bernard Lahire a également évoqué la pluralité de l'acteur social, socialisé dans des groupes variés. Lahire Bernard, *L'homme pluriel*, Paris, Nathan, 1998.

17 Ainsi on appellera « segments », les groupements qui émergent à l'intérieur d'une profession. Cette expression a été utilisée par Anselm Strauss. Strauss Anselm, *La trame de la négociation*, Paris, l'Harmattan, 1992.

culturellement et socialement. Ayant souvent un père et une mère de nationalités distinctes, les représentants d'intérêts européens ont fréquemment été amenés à résider dans des pays différents. Ces expériences prolongées à l'étranger ont développé leur capacité à communiquer dans plusieurs langues, et cet apprentissage s'est déroulé hors du champ scolaire. Tous en maîtrisent au moins trois, la grande majorité en parle couramment quatre. Ce cosmopolitisme familial et les éventuelles opportunités professionnelles de leurs parents les ont souvent plongés dans des contextes culturels hétérogènes auxquels ils devaient s'adapter. Ces dispositions familiales à l'international favorisent leur insertion professionnelle dans l'UE. La socialisation primaire de l'ensemble des lobbyistes s'est effectuée dans un univers profondément transnational comme le confirment les dires de l'un d'entre eux :

« Q : Donc vous venez de Lisbonne, et quand vous êtes arrivé en France pour vos études, vous parliez déjà français ? R : Oui. Je parlais déjà français parce que ma mère est belge. Donc à la maison mes parents parlaient souvent français, surtout quand nous étions petits, enfin plus maintenant, maintenant ils parlent portugais, mais ils ont longtemps parlé le français entre eux parce qu'ils se sont connus par ici [...] Ma mère est belge, et était étudiante, et mon père est portugais, mathématicien et devait faire une thèse de doctorat ici à Bruxelles. Il a rencontré ma mère ici à l'université de Bruxelles. Et puis ils sont restés travailler ici quelques années, un petit peu ici, un petit peu en Allemagne, [et là vous êtes allée à l'école en Allemagne] oui, et là-bas, à l'école, il fallait parler allemand... et puis mon père est revenu avec ma mère, bien sûr, et nous tous, au Portugal parce qu'il a été nommé professeur d'université¹⁸. »

L'âge moyen de l'ensemble des représentants d'intérêts se situe autour de trente-sept ans, mais la dispersion est importante. L'ancienneté des lobbyistes dans l'organisation invite à distinguer deux catégories de personnes. La première se compose d'individus présents au COPA depuis plus de vingt ans. Fervents militants de l'Europe, ces derniers occupent les postes de lobbyistes les plus importants. La seconde catégorie rassemble des représentants qui sont arrivés plus

18 Entretien avec un lobbyiste du COPA. Bruxelles, 2004. Afin de préserver l'anonymat des interviewés, certains détails ont dû être modifiés sans toutefois trahir leurs propos.

récemment (depuis quelques mois, au maximum depuis cinq années). Ce clivage se trouve à la base de la segmentation du groupe professionnel mais d'autres variables interviennent dans la construction de cette typologie.

Après quelques brèves expériences, les lobbyistes du premier segment sont entrés au COPA, principal support institutionnel de leur socialisation professionnelle. Ils ont suivi des études d'économie, bien éloignées de l'agronomie. Certains se déclarent intéressés de longue date par l'agriculture, d'autres se sentaient beaucoup moins concernés mais y trouvent aujourd'hui des valeurs et une vision du monde qu'ils apprécient. Grâce à un père ou à un ami, qui travaillait dans les sphères bruxelloises, ils ont eu connaissance de l'existence d'un poste au COPA, et ont été sélectionnés. Ils disposaient de compétences relationnelles¹⁹ importantes avant d'entrer dans le lobby, et c'est en partie leur capital social²⁰ qui leur a permis de s'y introduire. Fortement attachés à la construction européenne, ils sont tous très marqués par les différents élargissements de l'UE, et portent un regard analytique sur l'évolution de la PAC. Leur trajectoire familiale est articulée à leur carrière professionnelle, certains ont d'ailleurs rencontré leur épou-x-se au sein même du Secrétariat. Leur attachement à l'organisation fait d'eux les piliers du COPA et les garants de sa mémoire politique et administrative. Alors même qu'ils disposent de compétences générales sur l'Europe, ils se sont toujours refusés à quitter le COPA pour d'autres instances européennes : ils souhaitent défendre les agriculteurs, être « de leur côté ». Lors des entretiens, il a été demandé à ces piliers s'ils n'avaient jamais eu envie de quitter le COPA. Ils ont répondu en évoquant

19 Cécile Robert, dans son article intitulé « La construction des compétences en situation d'incertitude » a montré que les compétences relationnelles étaient déterminantes dans le recrutement du personnel du service Phare. Robert Cécile, « La construction des compétences en situation d'incertitude », dans Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

20 Le capital social se compose de liens forts et de liens faibles. A ce titre, Marc Granovetter a notamment montré que d'une part, les liens faibles (liens amicaux de faible intensité, connaissances) facilitaient plus l'accès au marché du travail que les liens forts (liens du sang) et que, d'autre part, ils promettent un meilleur résultat que lors de l'activation des liens forts. Ces derniers engageraient les individus dans un processus de recherche d'emploi « à tout prix ». Granovetter Marc, "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, 1973. Dans notre étude, il semble les liens forts soient aussi déterminants que les liens faibles pour l'accès à l'information et pour l'accès à l'emploi.

leur attachement à la cause agricole et aux exploitants qu'ils défendent, comme l'illustrent ces propos :

« J'ai eu des occasions effectivement de partir ailleurs, mais quelque part, je dirais que j'ai chopé le virus. J'aime beaucoup ce que je fais, et malgré le fait que ma formation n'était pas du tout... Je n'étais pas prédestiné à m'occuper de ça, mais très vite j'ai beaucoup aimé ce que j'ai fait, les gens avec qui je travaillais. Le syndicalisme agricole, je ne sais pas, j'aime bien. C'est chouette de bosser pour ces gens là. Et puis souvent, les gens que j'ai rencontrés au tout début, dans les années quatre-vingts, quand je suis arrivé, ils sont toujours présents dans les groupes de travail. Dans les productions végétales. Les présidents c'est pratiquement les même, donc on a tissé un parcours toutes ces années ensemble. On a tissé des liens qui vont au-delà du professionnel pur. C'est peut être pour ça que je suis toujours resté. »

Leur implication n'est pas celle d'un syndicaliste. Ils ne sont pas eux-mêmes agriculteurs, mais leur rhétorique en est parfois proche. C'est cette remise de soi à l'organisation qui invite à qualifier ces professionnels de « lobbyistes agricoles », par rapport aux « lobbyistes en agriculture » du second segment, qui considèrent leur emploi de représentant d'intérêt des agriculteurs européens comme une profession à l'intérieur d'une carrière.

Le second segment rassemble la majeure partie des cadres du COPA. Certains y travaillent depuis quelques mois, d'autres depuis quelques années, et tous disposent d'un contrat à durée indéterminée. L'âge ne constitue pas un critère déterminant du groupe, le type de formation non plus. Pour les jeunes lobbyistes (entre 23 et 33 ans), l'entrée au COPA correspond à un premier emploi. Leurs pratiques professionnelles ne sont pas encore empreintes d'une culture nationale. Leur socialisation professionnelle sera une socialisation profondément européenne. Parallèlement, on distingue des individus plus âgés, témoignant d'expériences transnationales diverses (PHARE, Parlement ...). Ils ont été recrutés parce qu'ils maîtrisaient déjà les codes européens et « pensaient européen ». Leurs différentes expériences attestent d'une socialisation à l'Europe réussie. Ils sont ambitieux et on distingue chez les « lobbyistes en agriculture », un discours basé

sur la rhétorique du défi : ils souhaitent multiplier les expériences, approfondir leurs connaissances, surtout ne pas s'installer, et s'adapter sans cesse. Lorsque qu'on interroge un lobbyiste du second segment sur les conditions de son arrivée au COPA, ce dernier met en avant son adaptabilité :

« Le pas suivant a été de travailler pour les agriculteurs. C'est un risque qu'on prend car il n'y a aucune sécurité. C'est seulement la qualité des choses qu'on fait et la façon dont les agriculteurs voient la prestation, qui fait qu'on a du travail et qu'on gagne des sous. L'invitation de travailler à l'extérieur c'est aussi un défi. Pour moi il faut avoir des défis, des choses pour donner le meilleur de soi-même, ensuite j'ai fait PHARE, et là aussi...c'était fou... On m'a proposé d'être responsable pour les deux pays. Pendant un an, je faisais deux semaines à Bratislava et deux semaines à Prague. C'était énorme et c'est ça qui était excitant. »

Ces professionnels demeurent en moyenne trois ans dans l'organisation. L'ambition et le désir de mobilité des lobbyistes doivent être analysés en relation avec les perspectives d'évolution qu'offre le COPA. En effet, il s'agit d'une petite équipe où les postes à responsabilité sont très restreints et ne sont pas prolongés par d'autres fonctions. De plus, le salaire proposé aux représentants d'intérêts ne semble pas être à la hauteur de ceux offerts sur le marché du lobbying bruxellois. Cependant un passage au COPA se valorise parfaitement auprès d'une multitude d'instances. L'organisation est considérée, par l'ensemble des professionnels de la représentation, comme une « très bonne école ». Après s'y être brillamment formés ou après avoir consolidé leurs compétences, la majorité d'entre eux envisagent de la quitter. Ils présentent leur expérience au COPA comme une preuve supplémentaire de leur qualification.

Malgré plusieurs éléments communs chez ces lobbyistes, et notamment dispositions familiales à l'international, le groupe se révèle fortement clivé entre les « lobbyistes agricoles » et les « lobbyistes en agriculture ». Les récits de vie donnent à voir les logiques à l'œuvre dans cette structuration du groupe professionnel.

1.3 Les logiques de recrutement des lobbyistes

La forte mobilité des lobbyistes en agriculture entraîne un turn-over important au sein du groupe professionnel. Les stables sont ainsi fréquemment amenés à recruter de nouveaux salariés qui devront représenter le COPA et défendre les intérêts de ses adhérents. Sur quels critères se basent-ils pour sélectionner les candidats ? Quelles sont, aux yeux des recruteurs, les compétences requises pour devenir un « un bon lobbyiste » ? La réponse à ces questions permet de mettre en évidence certains éléments de l'identité professionnelle du groupe qui orientent le recrutement des futurs représentants. Choisis en raison de certaines dispositions et capacités requises, ils sont ensuite rapidement formés au contact des représentants plus anciens qui leur transmettent les savoirs professionnels jugés nécessaires et, au-delà, les intègrent au groupe des professionnels de la représentation.

1.3.1 Le recrutement des lobbyistes

Au COPA, les procédures de recrutement sont systématiquement discrétionnaires. Aucune offre d'emploi n'est publiquement diffusée. En outre, le profil du poste à pourvoir n'est pas rédigé. Lors de conversations informelles, les lobbyistes se chargent plutôt de transmettre l'information aux membres des différents réseaux auxquels ils appartiennent. Deux explications s'imposent. Souvent submergés par le travail, les directeurs de secteur du COPA, manquent cruellement de temps. Les procédures informelles leur permettent d'en gagner. Secondement, en diffusant discrètement l'information, ils effectuent un tri préalable et ne reçoivent que des individus déjà sensibilisés à certains aspects du travail. Cet extrait d'entretien effectué avec un nouvel arrivant d'une trentaine d'années au COPA, illustre particulièrement bien l'influence primordiale des réseaux professionnels, amicaux ou/et familiaux tant sur la connaissance de l'ouverture du poste que sur le recrutement même du futur lobbyiste :

« *Q : Mais comment avez-vous appris qu'un poste se libérait au COPA, puisque vous veniez juste de finir votre stage de fin d'études ? R : Je revenais juste de Tanzanie mais j'avais des contacts dans le monde agricole français... [mais plus précisément, comment vous avez fait ?] J'ai discuté de ma recherche d'emploi avec un haut responsable de l'APL [en France] qui est l'Association des producteurs de lait. En fait c'est le mari de ma marraine. Donc c'est quelqu'un que je connais depuis que je suis tout petit. Il m'a dit, écoute si tu vas à Bruxelles, je connais bien Monsieur T, qui est au COPA, il savait que je connaissais le COPA, enfin j'en avais entendu parler... essaye de le voir, je crois qu'ils cherchent quelqu'un. [...] Après je suis allé voir des copains qui travaillent à la Commission pour en savoir plus, et qui m'ont bien confirmé qu'il y avait un poste à prendre... Et j'ai contacté Monsieur T. il m'a reçu pendant une heure, très gentiment. Je ne le connaissais pas... Donc c'est pour ça que j'avais déjà un contact au COPA ce qui était déjà un avantage, au moins pour l'entretien. »*

Le recrutement au COPA ne repose pas sur des critères bien définis. La seule exigence formelle est le multilinguisme des candidats. Ils doivent être en mesure de s'exprimer parfaitement dans plusieurs langues. En outre, le pays d'origine du postulant peut intervenir dans le choix des recruteurs. L'organisation est tenue d'assurer un certain équilibre entre les nationalités présentes. Parfois les syndicats nationaux tentent d'introduire des recrues qu'elles ont elles-mêmes sélectionnées. Cependant le COPA semble assez rétif à ce type de recrutement. Le « bon lobbyiste » doit être capable de neutraliser les rivalités éventuelles entre les groupes nationaux. Il faut donc s'assurer que ce dernier ne soit pas au COPA pour défendre les intérêts d'un pays, ou d'une organisation. C'est pourquoi on embauche très facilement des jeunes, nouvellement entrés sur le marché du travail ou des individus attestant d'un parcours européen.

Les savoirs agricoles ne paraissent pas constituer une ressource décisive pour négocier un emploi au COPA. Certains lobbyistes ont été recrutés alors qu'ils ne possédaient que des connaissances très limitées sur la politique agricole commune. La plupart n'avaient qu'une idée très abstraite des dossiers dont ils allaient avoir la charge. Pour être embauché, il convient avant tout d'être titulaire d'un master ou équivalent, et de disposer de compétences relationnelles élargies.

Ces deux types de ressources attestent surtout de la perméabilité d'une personne à l'idéologie professionnelle du groupe, et de ses capacités de réflexion et d'adaptation. Les professionnels de l'Europe, compris comme ceux qui vivent de l'Europe et pour l'Europe²¹, sont majoritairement surdiplômés. Le futur lobbyiste devra donc être à l'aise dans un milieu peuplé de personnes hautement qualifiées, ayant suivi des études d'économie, de droit ou d'agronomie. De plus, si le candidat compte, dans son réseau de connaissances, des individus appartenant à l'espace public communautaire, il devrait déjà être sensibilisé, selon les recruteurs, à ce que sont « les bonnes pratiques » au niveau européen.

Lors de l'entretien d'embauche, les responsables du COPA stipulent bien au futur lobbyiste qu'il s'engage à rester dans l'organisation au moins deux ans. Leur formation ayant un coût, en terme de temps, cet investissement doit se faire avant tout au profit du COPA. Les recruteurs connaissent les ambitions des nouveaux « lobbyistes en agriculture ». Les individus sélectionnés étaient quant à eux, disposés à l'opportunisme et exempts de toutes contraintes professionnelles, géographiques et familiales (ou se sentant exempts de toutes contraintes), comme le rappelle ce représentant :

« Ma femme est toujours restée en Italie : on a des enfants qui sont en âge scolaire. Donc pour partir 12-13-14 mois, ce n'est pas la peine de les faire bouger. De toute façon, ça fait plusieurs années que je travaille pour des projets transitoires, donc on n'allait pas faire bouger toute la famille pour ça. Et huit jours après mon retour [de Pologne], j'ai eu une invitation pour travailler en Italie, en tant que directeur général d'une organisation nationale, et j'ai accepté mais seulement après les vacances : fin juillet. Le jour où j'ai commencé, j'ai reçu un coup de fil du COPA me demandant d'abord où j'étais et si j'étais intéressé par le poste, quelques jours après, j'étais à Bruxelles. »

L'analyse des procédures de recrutement met en évidence le rôle central des réseaux de sociabilité, qu'ils soient professionnels, amicaux ou/et familiaux. Contre toutes attentes, elle a également montré que les connaissances en matière agricole

21 Georgakakis Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

ne sont pas déterminantes dans l'embauche du candidat. Les savoirs nécessaires lui seront transmis lorsqu'il aura intégré le COPA, pendant sa socialisation professionnelle.

1.3.2 La transmission des compétences au COPA

Au sein du COPA, l'apprentissage est assuré par l'ensemble du groupe de pairs et plus particulièrement par les stables. L'analyse des modes de transmission des savoirs d'expériences est sociologiquement pertinente puisqu'elle permet d'une part de comprendre comment on devient lobbyiste au COPA, et d'autre part d'identifier les compétences légitimes et enseignées.

Le type de transmission valorisé au COPA est, comme dans de nombreuses professions relationnelles, l'apprentissage en situation. L'échange s'organise de manière informelle. Les nouveaux entrants sont immédiatement pris en charge par leurs collègues. Ils assimilent ainsi, peu à peu les « règles du métier », apprennent à identifier les contacts utiles, à reconnaître les sujets épineux, à récolter au plus vite les « bonnes informations ». Grâce à l'acquisition de vocabulaires spécifiques de rôles, ils intériorisent les champs sémantiques qui lui correspondent. En devenant capable de comprendre et d'utiliser ce langage, le lobbyiste peut alors communiquer avec ses collègues sous la forme d'allusions riches de sens pour ceux-ci, mais obscures pour les profanes. Ces champs sémantiques sont majoritairement intériorisés de façon implicite et structurent leurs interprétations de la routine.

On observe peu de concurrence entre les lobbyistes : l'organisation ne propose pas d'évolution de carrière. Si un des cadres est débordé et ne parvient pas à gérer l'ensemble des secteurs dont il a la charge, cela devra être assuré par un autre membre du groupe. Chaque lobbyiste a tout intérêt à ce que ses collègues soient aussi compétents que lui et donc à les faire bénéficier de son savoir. Parallèlement, la formation des lobbyistes s'effectue dans la continuité puisque le nouvel arrivant est fortement incité à contacter son prédécesseur. Ils échangent tous deux pendant quelques mois, durant lesquels le novice va sonder l'ex-

lobbyiste du COPA sur des sujets variés. Les anciens représentants d'intérêts du COPA s'orientent majoritairement vers la Commission ou vers un autre lobby européen, ce qui facilite ce type de transmission par relais. Ce détail met en évidence la transférabilité des compétences dans l'espace public européen.

Les savoirs transmis au COPA sont réutilisables dans plusieurs types d'instances européennes et ce, quelles que soient leurs fonctions (administration, lobbying, représentation, consultation...). Les composantes normatives, affectives et cognitives intériorisées par les lobbyistes lors de leur socialisation professionnelle au COPA paraissent particulièrement proches du corps de connaissances valorisé dans l'administration communautaire.

Au quotidien, les représentants du COPA maîtrisent avec plus ou moins de précision leurs dossiers, et ils leur arrivent régulièrement de faire appel aux membres des syndicats nationaux pour comprendre les tenants d'une nouvelle directive de la PAC. Parce qu'il peut être recueilli facilement, ce savoir agricole est considéré par l'ensemble du groupe comme une connaissance annexe. Les compétences valorisées relèvent davantage du domaine informel, relationnel, cognitif et procédural. C'est également ce qui semble être primé par l'administration communautaire lorsqu'elle recrute, bien plus que les capacités d'expertise sectorielle des candidats. Aussi, les représentants d'intérêts du COPA s'orientent majoritairement vers la Commission. Cet extrait d'entretien révèle toute l'importance des savoirs relationnels (comme par exemple la connaissance des différents acteurs du processus décisionnel), européens (le fonctionnement du Parlement...), et cognitifs (la valorisation de la neutralité, le recours à des types d'argumentaires particuliers...) :

« En fait, quand tu commences, et bien tu ne sais pas trop comment aborder les gens, les parlementaires par exemple, tu ne peux pas aller les voir comme ça, il faut repérer qui sont les attachés parlementaires, il faut repérer avec qui ils travaillent souvent, comme ça tu peux lui dire que tu en a parlé avec tel autre...bon ici au début on te le dit, c'est des petits trucs comme ça et

puis petit à petit tu comprends... pour les Suédois, tu t'appuieras sur tel type d'arguments, les Espagnols, là tu peux leur dire qu'il faut aider tout le monde...à la Commission, c'est pareil, enfin non, ce n'est pas tout à fait pareil...Là c'est des techniciens, tu dois présenter les répercussions dans les différents pays européens et puis il faut toujours essayer de montrer que tu es neutre, par exemple il ne faut pas nier les problèmes liés à la consommation d'alcool. Mais tout ça en arrivant, tu ne le sais pas trop, mais tu demandes un peu, ça va vite...et puis tu vois comment les autres s'y prennent dans leurs secteurs à eux. »

Grâce à une socialisation professionnelle assurée par le groupe de pairs, les lobbyistes acquièrent un vocabulaire particulier, des compétences, des représentations sociales et certaines pratiques propres à l'espace public européen. De fait, le processus d'intériorisation de ces champs sémantiques entraîne une identification subjective au rôle et à ses normes appropriées. L'ensemble des lobbyistes du COPA se reconnaît en tant que tel. Pourtant leur professionnalisation ne relève pas d'une logique uniforme.

1.4 Stabilité et mobilité du personnel du COPA : des formes de professionnalisation hétérogènes

Au sein du groupe professionnel, le premier segment rassemble les lobbyistes agricoles, les « stables » du COPA qui y sont depuis plusieurs dizaines d'années et qui font preuve d'un fort attachement à l'organisation. Le second segment est formé est lobbyistes en agriculture qui ne restent en moyen pas plus de trois ans et qui se dirigent ensuite majoritairement vers la Commission européenne, pour y occuper un poste de fonctionnaire, de temporaire, d'auxiliaire et plus rarement d'expert. Manifestement cette dichotomie est entretenue par les recrutements successifs, comme si l'organisation se satisfaisait de la stabilité des uns et de la mobilité des autres. De leur côté, les représentants d'intérêts ne

paraissent pas souffrir de cette segmentation du groupe professionnel²² ; mieux, ils semblent en tirer profit.

La dichotomie entre la mobilité de certains et l'immobilité d'autres lobbyistes renvoie aux travaux d'Eve Chiapello et Luc Boltanski²³. Dans leur étude, ces derniers mettent en évidence l'avènement d'un monde réticulaire, dans lequel l'activité professionnelle des « grands » est faite « d'une multiplication de rencontres et de connexions temporaires, mais réactivables, à des groupes divers, opérées à des distances sociales, professionnelles, géographiques, culturelles éventuellement très grandes ». Comme le « grand », le lobbyiste en agriculture est loin d'être attaché à un métier ou agrippé à une qualification, il se révèle adaptable, flexible et polyvalent. La succession des activités du « grand » de la cité, par opposition à l'immobilité du « petit », lui permet de multiplier ses connexions, et par là même d'étendre ses réseaux. Le mobile peut faire proliférer ses liens parce que certains sont immobiles. On distingue alors dans ce type de relation, une forme d'exploitation du « petit » par le mobile. Les logiques de professionnalisation au COPA pourraient s'apparenter à ce type d'explication. Pourquoi, alors, les lobbyistes agricoles responsables du recrutement continuent-ils d'embaucher des individus qui quitteront l'organisation après quelques années ? On ne distingue aucune forme d'exploitation des stables par les mobiles au sein du Comité européen, mais plutôt des formes de professionnalisation hétérogènes, qui confèrent à l'organisation une cohérence interne. S'interroger sur ces modèles permet de comprendre la logique organisationnelle du COPA, et plus largement certaines des logiques de l'espace politique européen.

Les lobbyistes agricoles occupent une place centrale au COPA. Attachés à l'organisation, ils ont souhaité y rester alors même qu'elle ne leur permettait pas d'accéder à des positions plus prestigieuses et à des salaires plus élevés. Cependant, ces individus peuvent prétendre à des responsabilités importantes et disposent d'une assise politique : lorsque l'un d'entre eux s'exprime, il reçoit une large

22 Comme cela peut être le cas par exemple au sein de la Confédération européenne des syndicats entre les « militants » et les « experts ». Cf Anne-Catherine Wagner, « Les représentants de la C.E.S. Entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

23 Boltanski Luc, Chiapello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

audience et son nom est associé à celui de l'organisation. De plus, au sein des services de la Commission, le turn-over n'affecte pas avec la même intensité la Direction Générale de l'agriculture et les autres DG²⁴. Ainsi, les lobbyistes agricoles, présents de longue date à Bruxelles, sont à même de converser directement avec les fonctionnaires les plus gradés de la Commission européennes, comme les directeurs et les directeurs-adjoints des DG. Ayant intégré à la même période l'espace public européen, ils entretiennent, à ce titre, des relations privilégiées avec certains responsables de la DG Agriculture. L'étendue de leurs connaissances en matière de politique agricole leur permet de proposer une analyse fournie et détaillée de la position du COPA. Capables d'avancer des propositions générales sur l'orientation de la politique agricole commune, et plus généralement sur l'Union européenne, et de défendre un modèle d'agriculture qui concernerait l'ensemble des secteurs, les lobbyistes agricoles s'opposent, argumentent, et soutiennent publiquement leurs positions. Pour ce représentant qui travaille au COPA depuis le début des années 1970, il est clair que les lobbyistes temporaires ne disposent pas de la même légitimité politique que lui auprès des différents interlocuteurs des institutions européennes. Outre les compétences et les savoir-faire, l'ancienneté au sein de l'organisation lui confère des ressources supplémentaires dans les négociations :

« C'est-à-dire, on vise un niveau un peu plus haut peut être. C'est-à-dire que moi je vais voir le directeur à la Commission, ou un chef d'unité, mais... Oui. Ce serait difficile pour lui [le jeune lobbyiste] d'avoir un rendez vous avec un directeur mais sinon, il n'y a aucune différence je pense..... Evidemment il y a le niveau personnel, il y a des gens à la Commission que je connais depuis longtemps... [Q : Et est ce que, dans ce cas, vous utilisez le même type d'arguments ?] Oui, je crois, c'est-à-dire que lorsque des gens viennent ici au début, c'est difficile de parler librement parce qu'il faut faire très attention à ce qu'on dit. Et puis c'est une ligne très fine. Mais ça c'est mon avantage, je suis là depuis tellement longtemps, et je travaille toujours de façon globale...si je dois aller parler sur beaucoup de choses, je suis confiante, je ne peux pas trahir la

24 Fouilleux Eve, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, l'Harmattan, 2003.

position du COPA. Mais beaucoup de gens ne veulent pas s'exprimer sur autre chose que sur le dossier qu'ils traitent. Comme ça ils sont sûrs de ce qu'ils peuvent dire, et de ce qu'ils ne peuvent pas dire, mais ils ne veulent pas aller parler d'autre chose. Parce que... si vous exprimez des choses qui ne sont pas conformes, on peut vous dire : ça ce ne sont pas des positions représentatives du COPA... Si vous prenez l'exemple des OGM. Dans ce cas, on a une division : il y a certaines de nos organisations qui ne veulent pas qu'ils soient utilisés et d'autres qui veulent. Alors il faut qu'à ce moment là vous respectiez ce qui est écrit plus ou moins comme accord. C'est-à-dire que on n'est pas contre mais il faut prendre toutes les mesures de précaution nécessaires etc.... Il faut savoir aussi pour l'étiquetage ou pas. Et dans quel sens ? Parce que si vous allez dans une réunion publique et que quelqu'un vous demande : « vous êtes pour l'étiquetage des OGM ? ». Si vous ne savez pas que le COPA est contre et vous dites « oui »... ça c'est une chose qu'il faut savoir. Mais normalement les nouveaux, pour leurs dossiers, ils doivent le savoir, mais c'est vrai que c'est difficile pour eux parce qu'ils changent souvent. Ils ont un problème pour sortir de leurs dossiers. Alors s'ils doivent donner un discours sur la PAC en général et s'il y a des questions, ils peuvent être vraiment embêtés. Parce qu'ils ne savent pas quoi dire. »

Ainsi la légitimité des représentants d'intérêts ne repose pas sur les mêmes ressources. L'expertise utilisée par les lobbyistes diffèrent, mais elle constitue un moyen d'action privilégié de l'ensemble des salariés du COPA. En effet, si la maîtrise apparente de savoirs détermine très largement l'exercice du pouvoir politique, comme c'est le cas à la Commission, elle détermine parfois aussi sa contestation ou autorise au moins la contradiction²⁵. Christian Lequesne et Philippe Rivaud²⁶ distingue trois types d'experts. La légitimité de l'expert « spécialiste » repose sur la connaissance d'un savoir-faire technique ; celle de l'expert « médiateur », sur sa capacité à rechercher des compromis entre les différents acteurs du système politique polycentrique ; enfin, la légitimité de l'expert « sage » se fonde sur l'aptitude à donner du sens à la construction politique

25 Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert et Philippe Warin s'intéressent à la figure de l'expert et la multiplicité de ses rôles dans la production de l'action publique. Cf Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert, Philippe Warin, *Le recours aux experts*, Grenoble, PUG, 2005.

26 Lequesne Christian, Rivaud Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°6, 2001.

de l'UE en formulant une interprétation des valeurs et des normes qui la régissent. Les lobbyistes agricoles s'apparentent à « l'expert sage », les lobbyistes en agriculture se rapprochent plutôt de « l'expert spécialiste ». Or, la DG Agriculture est quasiment autonome quant à la constitution de l'expertise agricole. Elle dispose de ses propres spécialistes dont les rapports entrent parfois en concurrence avec ceux fournis par le groupe européen²⁷.

La stabilité des lobbyistes agricoles offre de nombreux avantages à l'organisation, puisqu'elle permet au COPA de disposer de piliers, dotés d'une légitimité politique. Pour que leur crédibilité demeure, ces représentants d'intérêts doivent être peu à s'exprimer au nom de l'organisation. Le pouvoir nécessite d'être personnifié. Si les temporaires restaient et s'investissaient de la même manière que les stables, la multitude des représentants pourrait restreindre l'audience du groupe. L'organisation retire des avantages précieux de la stabilité de certains de ses salariés. En même temps, la mobilité des lobbyistes en agriculture optimise le fonctionnement du COPA. Max Weber²⁸ a montré qu'une présence prolongée dans une organisation pouvait aboutir à des phénomènes de ritualisme bureaucratique freinant ainsi l'adaptation de l'institution. Les professionnels les plus fidèles rencontrent alors des difficultés à établir de nouveaux contacts avec certaines coordinations. Or, depuis le début des années quatre-vingt dix, le COPA se voit contraint de nouer des liens avec des directions générales (DG Santé des consommateurs, DG environnement) ou des groupes (associations de consommateurs, de bien-être des animaux, d'écologistes) avec qui il ne se trouve pas en position de force et surtout avec qui il n'a pas l'habitude de travailler. Les lobbyistes temporaires se chargent très souvent d'établir ces nouveaux contacts. Ils sont d'ailleurs susceptibles de leur servir dans le cadre de leur future reconversion. Les individus formés au COPA se dirigent vers la Commission européenne ou d'autres instances périphériques. Les lobbyistes agricoles, et par-là même le COPA, bénéficient de relations privilégiées au sein de diverses organisations, comme le confirment les propos de ce professionnel :

²⁷ Saurruget Sabine, 2003, *op. cit.*

²⁸ Weber Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

« Moi je m'occupe de cette production, c'est très nouveau, avant ça n'existait pas ou quasiment pas quand je suis arrivée ici, en 2001. C'est donc moi qui vais rencontrer les écologistes, parce qu'on se retrouve tous dans les Comités maintenant... les consommateurs aussi, alors là tu vois, je vais au BEUC, tu connais ?... Il faut qu'on essaye de se mettre un peu d'accord et qu'ils connaissent un peu le point de vue des agriculteurs, et puis eux aussi... et puis il faut aussi que j'aie vu ce qu'en pensent les industries agroalimentaires, mais moi ça ne me dérange pas, au contraire. Et puis je m'entends très bien avec un de leurs représentants. Il m'a même demandé si j'étais intéressée par un poste, mais là je prépare mon entrée à la Commission, j'ai déjà passé les premières épreuves mais je ne sais pas si ça va marcher, enfin de toute façon, si je ne suis pas fonctionnaire tout de suite, c'est pas... »

La segmentation du groupe professionnel, entre d'un côté les mobiles, et de l'autre, les stables, résulte d'une logique que les lobbyistes agricoles admettent, voire encouragent, puisqu'elle présente des intérêts pour le COPA. L'organisation a besoin de piliers, donc de stabilité, mais aussi des compétences nouvelles offertes par les mobiles. Ces modèles de professionnalisation hétérogènes présentent également des avantages pour les individus : les mobiles profitent d'une expérience au COPA qu'ils pourront valoriser dans leur carrière européenne.

Deux formes de professionnalisation se différencient nettement. Dans le premier segment, celui des lobbyistes agricoles, les individus présentent un degré d'attachement important à l'organisation. Les perspectives d'évolution apparaissent secondaires. La centralité de leur position fonde leur légitimité et leur permet de représenter publiquement le COPA. En même temps, ces lobbyistes agricoles recrutent des individus chargés de représenter les intérêts des agriculteurs du COPA grâce à un autre type de légitimité, technique, qui s'avère finalement subsidiaire. Les professionnels de passage seraient ensuite en mesure de valoriser ces connaissances dans d'autres instances, et notamment à la Commission européenne. D'un point de vue organisationnel, la position centrale des lobbyistes

agricoles perdure en raison de la mobilité des temporaires. Parallèlement, c'est grâce aux professionnels les plus chevronnés que les lobbyistes en agriculture acquièrent des compétences approfondies monnayables entre autres dans l'administration communautaire.

L'orientation professionnelle de la plupart des lobbyistes met en lumière la contiguïté des liens entre le COPA et la Commission. Cette collusion ordinaire entre le contrôleur et le contrôlé²⁹, entre l'instance régulatrice, la Commission, et le secteur régulé, l'agriculture et ses représentants, ne constitue pas un fait nouveau. Cette tendance pourrait s'inscrire dans la tradition corporatiste qui a lié les deux instances pendant de nombreuses années. Cependant, si cette qualification présente quelques avantages, elle paraît surtout occulter la complexité de ces liens. Aussi, l'approche microsociologique complète l'analyse des rapports interinstitutionnels. Elle permet d'appréhender l'évolution des relations entre une organisation comme le COPA et les institutions européennes à travers les individus qui créent ces liens. L'étude révèle une certaine division du travail au sein du lobby agricole, les professionnels n'assurent pas les mêmes tâches, et ne disposent pas de la même légitimité. La proximité établie entre les lobbyistes agricole et la Commission se distingue fortement de celle qu'entretiennent les lobbyistes en agriculture avec l'administration communautaire. La collusion entre les mobiles du COPA et la Commission semble aujourd'hui relever davantage de stratégies individuelles, dégagées de toute appartenance et loyauté à un groupe, que d'une réelle volonté de faire collaborer les représentants agricoles et les fonctionnaires. Elle tend ainsi à autonomiser le système de prise de décision

29 Jean-Michel Eymeri montre qu'il y a sans conteste une différence de degré et même de nature entre les rapports de familiarité et de compréhension que peuvent nouer avec leurs « clientèles » les hauts fonctionnaires allemands, belges ou irlandais certains de passer toute leur vie professionnelle au service de l'Etat d'une part, et d'autre part l'exceptionnalité de la situation française où, traditionnellement les membres d'un même corps administratif peuplent à la fois la direction du ministère chargée de la supervision d'un secteur et les postes dirigeants des principales entreprises de ce secteur. Au niveau européen, il semble que les distinctions nationales se soient effacées au profit d'un investissement considérable des lobbyistes, et ce quel que soit leur nationalité, dans l'administration communautaire. Eymeri Jean Michel, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière », VIIème Congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

européen³⁰, plutôt que de rapprocher les agriculteurs infranationaux des membres des institutions européennes³¹. Cette tendance n'est toutefois pas repérable dans les lobbies agricoles de filière.

30 Adrian Favell dans son analyse du European Women's lobby, a montré que l'organisation a connu de nombreux succès en forgeant des liens avec la Commission, mais que ce succès s'est fait sur la base d'une relation de dépendance avec leurs soutiens à l'intérieur de la Commission et contre les mouvements féministes nationaux. Adrian Favell, « L'européanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *Cultures et conflits*, n° 38-39, 1998. Ainsi comme l'a formulé Virginie Guiraudon, « les relations entre groupes sociaux et acteurs institutionnels ne reproduisent pas le schéma de représentation et d'incorporation des intérêts sociaux tels qu'ils ont pu être étudiés historiquement dans un cadre national ». Guiraudon Virginie, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et conflits*, n° 38-39, 1998.

31 Sur cet aspect, on pourra se reporter à Olivier Costa et Andy Smith, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

Tableau récapitulatif des analyses de contenu des entretiens effectués auprès des lobbyistes du COPA

	Dispositions familiales	Capital scolaire	Situation matrimoniale et prof. du conjoint	Date d'entrée sur le marché du travail et étapes professionnelles	Contexte et date d'entrée au COPA	Ambitions professionnelles	Attachement au secteur
Entretien n°1, femme, espagnole, 33 ans	<p>Père espagnol, doctorat de physiques à Bruxelles. Il y rencontre sa mère, belge scientifique, et pour des raisons professionnelles s'expatrient quelques années en Hollande, puis repartent en Espagne.</p> <p>Dispositions à l'international</p> <p>Apprentissage non scolaire de 3 langues</p>	<p>Scolarité en Belgique, puis lycée européen en Hollande, puis faculté d'agronomie à Madrid, puis DEA économie et agriculture à Montpellier, puis doctorat d'économie agricole à Paris.</p>	<p>Conjoint rencontré à Bruxelles, lobbyiste dans une entreprise privée.</p>	<p>1995 entrée sur le marché du travail. Emploi lié à la recherche agricole en Espagne. Puis (1994/2001) thèse d'économie agricole). 2001 entrée au COPA.</p> <p>« Au COPA, ça a été vraiment mon premier vrai travail... »</p> <p>Socialisation professionnelle européenne au COPA.</p>	<p>Suite aux connaissances liées avec les OPA espagnoles pendant la thèse et suite aux liens établis entre Hélène Delorme (qui a encadré sa thèse) et Dominique Souchon, lobbyiste général du COPA.</p>	<p>Hésitation avec carrière universitaire. Puis concours pour la Commission européenne COPA lui donne trop de travail et pas assez de perspectives de carrière. Prestige de la Commission européenne (statut et salaire). « c'est trop politique...au COPA ». Reçue au concours de la</p>	<p>Attachement faible au secteur. Pas de liens particuliers avec des agriculteurs. Se dit tout à fait prête à quitter le COPA pour l'agro-alimentaire, pour la Commission.</p> <p>Son prédécesseur était M. Souchon pour les produits du Sud de l'Europe.</p>

	(français, espagnol					DG 6.	
Entretien n°2, Homme, Portugais, 35 ans.	Père notaire et mère enseignante. Ils ont été amenés dans le cadre des activités de son père à déménager aux Açores, à Madère, dans le sud de l'Espagne. Deux frères, l'un avocat, l'autre juge au Portugal	Lycée européen, pratique courante au Portugal du français et de l'anglais. Deux ans avec l'alliance française. Il obtient à l'Université de Lisbonne, un diplôme d'ingénieur agronome 87 obtentions du diplôme	Famille restée au Portugal au même endroit depuis 14 ans. Lui a eu de multiples travail, mais sa famille ne le suit pas pour « éviter les multiples changements aux enfants ».	88 entrée à la CAP spécialisé PAC, 97 asso régionale (spé PAC), 98 consultant free- lance, 99consultant international programme PHARE (slovaquie et Rep tchèque) 2001 retour au Portugal et promesse d'embauche pour forêts, 2002 COPA.	2002 COPA grâce aux multiples contacts qu'il avait depuis de nombreuses années au COPA par l'intermédiaire de la CAP, puis c'est le COPA qui l'a appelé, s'est notamment fait remarquer dans le cadre de PHARE	Ne sait pas ce qu'il veut faire, mais rester sur Bruxelles d'ailleurs sa famille devait le rejoindre... mais lui ce qu'il aime c'est « relever des défis ». Onc pas de promesse de rester au COPA ne de partir.	Ce n'est pas en terme d'attachement au secteur qu'on peut expliquer sa carrière mais plutôt en terme de défi.

Entretien n°3 homme grec, 45 ans.	Parents grecs. Père fonctionnaires pour le ministère des affaires étrangères. Expatriée pendant plusieurs années au Burundi et donc liens étroits avec des belges se créent. Dispositions à l'international Rapport non scolaire aux langues	Scolarité en Grèce, en lycée international, en Angleterre, puis Thèse à l'ULB d'économie européenne.	Conjointe (pas d'infos sur sa profession) et famille à Bruxelles.	1984 Date d'entrée sur le marché du travail (stage de 5 mois à la Commission avant) Puis COPA passage au Conseil européen lors de la présidence grecque (quelques mois) puis retour au COPA	1984 stage à la Commission grâce à ses sympathies avec un prof de l'école supérieur d'économie. Entrée au COPA grâce à un ami grec qui travaillait pour le syndicat grec à bruxelles.	Rester au COPA. « J'aime bien, je ne sais j'ai chopé le virus ». Liens amicaux établis avec les représentants nationaux. Apprécie les valeurs	Fort attachement au COPA et à l'agriculture. Même si pas de famille agricole, il se dit apprécier les valeurs de l'agriculture et de la ruralité. Prédécesseur quitté le COPA pour Commission.
Entretien n°4, Homme français, 60 ans Dispositions au	Parents français agriculteurs dans le Nord de la France, zone transfrontalière. Père diplômé lié à la FNSEA (représentant	Scolarité en France, études européennes, puis thèse d'économie sur la réforme des structures	Conjointe travaillant au COPA, famille installée à Bruxelles	1965 Entrée au COPA grâce à son père et à son réseau interpersonnel dans le milieu agricole européen	1965, c'est la mémoire institutionnelle du COPA	Il a effectué la totalité de sa carrière professionnelle au COPA et n'a jamais pensé à quitter l'organisation, il	Fort attachement au monde agricole, pilier du COPA. Connaissances sur l'UE, sur la PAC. Inquiet pour l'agriculture

militantisme	des intérêts des laitiers au COPA). Convaincu de la nécessité de l'Europe et de la paix (marqué par WW2) Connaissances des institutions européennes agricoles dès l'enfance	en Cotutelle avec une université allemande. Dans le cadre de ses études séjour en GB.				souhaite « être du côté des agriculteurs ».	européenne et pour le COPA face aux élargissements successifs.
Entretien n°5, homme 24 ans, français ingénieur agronome	Père haut fonctionnaire agricole. Mère ? Famille en GB visites régulières à cette famille expatriée.	Ingénieur agronome, études réalisées à paris (INA) institut prestigieux. Deux stages l'un au Kansas aux USA lié à l'ambassade de France, le second en Bolivie. Etudiant à l'INA.	Celib, je n'ai pas de familles, pas de petites amie, donc moi je voulais me balader et bouger et donc voilà je suis venu à Bruxelles	Première expérience professionnelle rémunérée au COPA. Socialisation professionnelle profondément européenne	2003 diplômé 4 mois avant l'entretien entrée au COPA grâce à son oncle haut responsable à Fédération Porc qui connaissait un des lobbyistes du COPA. Appui de son père qui connaissait des membres du CSA.	Peut être partir par la FAO ou bien pour une ONG. Ne sait pas mais affirme ne pas vouloir passer l'ensemble de sa carrière au COPA. S'est engagé lors de son embauche à y rester au moins trois ans. Attiré par l'international	Pas d'attachement eu secteur. Se dit même un peu embarrassé par le fait que toutes les OPA françaises ne soient pas représentées (référence à la Conf...)pas d'attachement fort à l'institution du COPA.

Entretien n°6, femme, 51 ans, anglaise.	Père ingénieur électrique, mère prof de danse. Originaires du pays de galles, militant pour une meilleure distribution face à Angleterre. L'interviewée fait la comparaison entre de P.galles et Irlande. Pas de dispositions à l'international.	Apprentissage scolaire du français jusqu'à 15 ans. Licence d'éco (attirée par ce domaine car amie proche dela famille universitaire en économie agricole) puis entrée à la NFU. Ne parle pas le français mais le comprend un peu.	Mariée à un bruxellois, famille en Belgique et même a fait venir sa mère en Belgique.	1976 : entrée au NFU 1979 3 mois à paris pour connaître le français 1979 entrée au COPA Socialisation majoritairement européenne	Entrée au COPA grâce à la NFU car selon elle peu d'intervenants souhaitent travailler en Europe (frein de la langue...et méfiance)	Si avant d'entrer au COPA, elle s'était promise de changer de travail tous les deux trois ans finalement elle y est restée par attachement au secteur et également à cause de la vision trop réduite des fonctionnaires, elle au COPA aborde des thématiques larges et elle tient à son autonomie et son indépendance.	Attachement au secteur souhaitait être agricultrice (même sans parents agriculteurs) « Elle est non conformiste comme ses parents en s'engageant pour l'Europe
Entretien n°7, homme français 26 ans	Famille internationale, père et mère voyage entreprise privée	Prépa HEC science po paris puis science po Lille, ERASMUS	Mariée avec une espagnole rencontrée en Italie pendant une	master d'études européennes à université du Kent, stage dans un cabinet de consultant à	2001 Entrée au COPA grâce à entretien n°1	Même si intéresser par l'agriculture se dit avant tout intéresser par dimension	Peu d'attachement à l'agriculture. Culture généraliste même si agriculture

	Frère à Bruxelles carrière internationale	en Italie (où il apprend l'italien) où il rencontre sa future femme espagnole (il apprend l'espagnol) master d'études européennes à université du Kent, stage consultant	année ERASMUS	Bruxelles, contrat de recherche sur le développement rural à université en Espagne, puis contrat INRA, puis recontacté par entreprise de consultant, puis rencontre avec entretien n°1 qu'il avait connu en Espagne arrivée au COPA		internationale du travail. Ne souhaite pas rester au COPA car peu de perspectives d'évolution Concours Commission européenne, 2004 entrée à la Commission	l'intéresse. Il avait l'idée d'effectuer uen carrière européenne avant d'entrer dans le secteur agricole. Première prop dans l'agriculture il n'y connaissait rien du tout.
Entretien n°8, femme, suisse 36 ans	Mère franco-suisse proche du monde l'art, père états-uniens travaillant dans une grande entreprise privée	Scolarité en suisse dans un lycée français et aux USA dans école française. Etudes de droit.	De nationalité suisse, elle rencontre son futur mari belge aux USA. Son mari avocat est à présent juriste d'entreprise	Avocate aux USA, mais ses diplômes ne sont pas reconnus en Belgique, galerie d'art, puis entrée au CEFS, puis au COPA	Entrée au COPA en 1995, en 2000 elle obtient (enfin !) son poste de juriste. Un ami de son mari lui a dit qu'un de ses amis au CEFS voulait écrire un livre	Ne sait pas si elle va rester au COPA. N'a pas encore pensé à la Commission, ce qui l'attire c'est le droit, et partout où elle pourra être en relation avec le droit...	En tant qu'avocate elle peut défendre autant des agriculteurs que des entrepreneurs pour des élastiques de chaussette, même si l'agriculture et la ruralité c'est plus intéressant.

					sur la PAC, elle a appelé une amie à la Commission européenne		
Entretien n°9, femme belge 52 ans	Parents exploitants agricoles belge Oncle et tante qui voyagent...	Licence de sciences éco appliquées, option conseillère diplomatique bourse à l'étranger au Mexique Japon et USA	Marié, conjoint ministère des aff étrangères	Attachée parlementaire auprès d'un parlementaire européen (14 ans) puis org nationale belge mais s'ennuyait sans dimension internationale, puis dimension internationale parlement Socialisation professionnelle européenne	2000 entrée au COPA grâce à une amie qui y travaillait et qui est partie en congés maternité	Ne sait pas si elle va rester, (en même temps âge ne lui permet peut être plus de bouger autant qu'elle le souhaiterait)	Pourrait tout à fait partir pour une autre org.
Entretien n°10 homme français, 26 ans	Père ministère de l'éco, mère ministère de la culture Famille à l'étranger (BG et All), et une autre partie, un des membres	Scolarité en France mais multiples vacances à l'étranger, fac éco Erasmus en Allemagne, master études	Conjointe travaille à Bruxelles pour un cabinet de lobbying privé	Stage à la Commission grâce à un des membres de sa fam, puis stage dans une org pour biocarburants et COPA	2002 COPA infos diffusés grâce à un ami de la famille et recoupée info grâce au cabinet dans lequel il travaillait	Ne va pas rester au COPA	Il ne sait pas où mais pense se sentir un peu à l'étroit, souhaiterait avoir plus de responsabilités,

	travaille à la Commission	européennes					
Entretien n°11 Femme française 31 ans	Père ministre de la coopération français, mère universitaire hollandaise	Scolarité en France, aux USA. Etudes d'économie et sciences politiques	Conjoint espagnol, enfants lycée européen	Stage au conseil de l'Europe, assistant d'un parlementaire européen (grâce à un ami de son oncle),	1999 COPA par des amis de son mari	Ne pense pas rester, peut être bifurquer vers la Commission, ou retourner au Parlement mais souhaite être fonctionnaire car « c'est sécurisant et puis surtout on gagne plus ».	Attachement très modéré au secteur. Pour elle « ce n'est qu'un travail », moi j'ai ma vie et ce n'est pas mon travail. Moi mon métier c'est de faciliter le compromis et ça je suppose que je peux le faire avec des gens différents
Entretien n°12 Femme italienne, 28 ans	Père italien travaille dans une entreprise agro alimentaire, mère française interprète. Un oncle responsable syndicat agricole italien	Scolarité en Italie. A vécu pendant plusieurs années à Bruxelles pour le travail de son père. Master Ingénieur agronome avec une année en GB, une année en Espagne.	Un petit ami qui travaille pour le CES	Etude sur les PECO pour l'IAA (expatriée 10 mois en Pologne). Stage dans un syndicat agricole italien à Bruxelles. Entrée au COPA en 2000 Socialisation professionnelle profondément européenne	2000 entrée au COPA, grâce à un ami dans le syndicat agricole italien qui lui a dit qu'il cherché quelqu'un	Ne sait pas si elle va rester. Pur l'instant si sent très bien, mais à long terme elle ne sait pas.	Attachement au secteur indéterminé.

2- Hétérogénéité et loyauté au groupe des représentants d'intérêts des associations agricoles de filière

2.1 Les lobbyistes des associations agricoles européennes de filière

L'étude du fonctionnement du COPA met en évidence le faible attachement de la majorité des lobbyistes à l'organisation. Les compétences qu'ils y ont acquises sont tout à fait valorisables dans d'autres lobbies et cela tend à atténuer les spécificités du syndicalisme agricole. Les qualités des lobbyistes du COPA reposent davantage sur l'acquisition de compétences procédurales, organisationnelles (de type informel) et relationnelles que sur des connaissances propres au secteur agricole. Ils appartiennent davantage à une élite européenne, dans la mesure où ils maîtrisent les bonnes pratiques bruxelloises utilisables dans d'autres organisations et instances décisionnelles, plutôt qu'à une élite attachée au monde agricole. Le syndicalisme agricole à vocation générale, tel qu'il se pratique au COPA, semble se rapprocher fortement du fonctionnement de n'importe quel lobby bruxellois et perdre ainsi de ses particularités.

Qu'en est-il dans les associations spécialisées telles que la CIBE et l'UNITAB ? Les résultats suivants reposent sur un nombre limité de personnes. Le lobbyiste salarié de l'UNITAB travaille à quart temps pour l'UNITAB, l'autre partie de son temps est consacrée à ses activités au sein de la fédération nationale des planteurs de tabac. Trois lobbyistes travaillent pour la CIBE. Il s'agit du secrétaire général, d'un salarié chargé de réaliser des études économiques, et d'un autre chargé d'organiser les réunions transnationales, de trouver les bonnes informations et de les proposer aux différentes délégations. Comme les lobbyistes du COPA, ces quatre individus sont hautement qualifiés et polyglottes. Toutefois à la différence des représentants d'intérêts du syndicat européen à vocation générale, leur trajectoire professionnelle n'est pas marquée par un passage dans les sphères bruxelloises. Employés par les organisations agricoles, dans les capitales européennes, ils sont avant tout attachés à un secteur particulier, et notamment au sucre et au tabac. Disposant d'un réseau social transnational, ils sont tout à fait

adaptables au milieu bruxellois. Ils sont toutefois d'abord animés par la défense d'un secteur agricole. Spécialistes de ce domaine, ils possèdent des compétences techniques très pointues. Les lobbyistes du COPA maîtrisent avant tout des compétences institutionnelles et procédurales sur le fonctionnement de l'Europe, et les compétences agricoles apparaissent plutôt secondaires ; les lobbyistes des organisations professionnelles de filière présentent a contrario des connaissances sur l'Europe assez limitées mais un attachement au secteur et des compétences techniques extrêmement développées.

A la question, accepteriez-vous de quitter votre organisation pour une autre organisation européenne ou pour la Commission où éventuellement vous seriez mieux payés, les lobbyistes répondent qu'ils ont déjà reçu ce type de proposition, mais que cela ne les intéresse pas comme l'illustre le passage suivant :

Non, non, moi ça ne m'intéresse pas du tout, je veux garder les pieds sur terre, et puis non à la Commission pas du tout, je trouve que c'est vraiment un métier très ennuyeux, ils sont là dans leur petit bureau, non moi ce que j'aime c'est être au contact de nos professionnels et puis le lendemain je suis au Parlement à expliquer le point de vue de nos agriculteurs, et ensuite à discuter du collet de la betterave avec un polonais...et puis je vous avoue que l'ambiance feutrée des bureaux bruxellois c'est pas pour moi, ça va un moment.

Q : mais on ne vous a pas proposé d'autres postes qui seraient plus...

R : plusieurs fois, même ils me rappellent régulièrement, c'est les industriels, et là c'est sûr que ...bon, ce ne serait pas le même mode de vie, ils proposent des salaires mirobolants, mais moi, ça ne m'intéresse pas.

Cette réponse peut correspondre à une rationalisation a posteriori dans la mesure où ils ne possèdent que peu de connaissances sur les instances européennes, ce qui ne les invite pas à s'y intéresser davantage. Cependant ils pourraient tout à fait se retourner vers l'industrie, mais là encore ils mettent en avant leur attachement à l'agriculture. De même, on n'assiste pas à une bruxellisation des lobbyistes agricoles de filière dans la mesure où ces lobbys ne se trouvent pas à Bruxelles mais, pour des raisons historiques, à Paris. Les lobbyistes

se rendent régulièrement dans la capitale belge, mais ils ne sont pas coutumiers du monde du lobbying européen. La représentation des intérêts agricoles spécialisés demeure imprégnée des spécificités de la filière agricole concernée.

2.2 Hétérogénéité et cohésion des représentants d'intérêts nationaux membres de l'UNITAB et homogénéité et division à la CIBE

Les associations spécialisées rassemblent des individus tout à fait différents. Les prérogatives nationales des représentants projettent mécaniquement ces acteurs à des fonctions européennes. Les présidents et les secrétaires généraux de chaque syndicat national se retrouvent à Bruxelles, quelle que soit l'importance du secteur betteravier ou tabacole représenté. Ils tentent ensuite de valoriser une position commune auprès des instances décisionnelles de l'UE. L'approche microsociologique confirme l'existence de plusieurs groupes d'individus aux propriétés distinctes, ce qui ne facilite pas l'émergence d'une identité collective entre les différents membres du groupe, nécessaire pour mener une action en commun. Il s'agira, pour commencer, de s'intéresser aux représentants de la tabaculture européenne. Ces derniers, malgré leurs fortes divergences réussissent à trouver une certaine cohérence et solidarité au sein de l'UNITAB et du groupe de travail tabac du COPA, appelé SECTAB, grâce à la stigmatisation forte du secteur. Les représentants des betteraviers présentent quant à eux des qualités socioprofessionnelles plus homogènes mais rencontrent des difficultés à demeurer unis.

2.2.1 Hétérogénéité et cohérence du groupe des représentants d'intérêts du secteur tabacole : Trois segments aux propriétés distinctes

Notre propos repose sur un travail d'enquête qualitatif. Douze entretiens semi directifs ont pu être menés auprès des différents représentants des planteurs de tabac en France et en Europe. Un questionnaire a également été proposé à

l'ensemble des représentants afin de surmonter certaines difficultés liées à la langue de mes interlocuteurs. Nous avons pu nous entretenir avec la majeure partie d'entre eux, mais nous avons préféré systématiser les données concernant l'âge, la fonction, la situation matrimoniale, la profession des parents, les études suivies... Il a donc fallu traduire le questionnaire en quatre langues différentes : en anglais, en italien, en espagnol et en grec (cf annexe). Ceci montre que les délégués à qui j'ai proposé les questionnaires, lors d'une réunion européenne de l'UNITAB, ne maîtrisent pas l'anglais, exception faite des allemands. A l'échelle de l'UE, ceci est assez surprenant puisque l'anglais est dans la plupart des secteurs et des arènes décisionnelles la langue de travail.

Parmi les représentants des tabaculteurs, on distingue des administrateurs, salariés des organisations, et des présidents élus par leurs pairs. On ne constate pas de différences profondes entre les profils socioprofessionnels des directeurs et des présidents d'un même pays, cependant, entre délégations, des distinctions importantes apparaissent. L'Italie et la Grèce rassemblent près de 75% de la production communautaire, et leurs représentants portent l'intérêt de plusieurs milliers de planteurs aux revenus et aux intérêts très différents. Lorsque la tabaculture pèse un poids économique et social conséquent, les administrateurs et les présidents occupent des fonctions importantes au niveau national, et sont au cœur d'enjeux financiers considérables. Ils bénéficient à ce titre, de contacts particuliers avec les plus hauts fonctionnaires et hommes politiques de leur pays, et le niveau national constitue pour eux le canal privilégié pour se mobiliser. En Grèce, la représentation de la profession est fortement liée aux partis politiques, le PASOK a d'ailleurs utilisé le GEGASE¹ pour élargir son implantation dans les campagnes et pour convaincre les agriculteurs de la pertinence de sa politique. En Italie, l'importance du tabac confère également aux représentants une influence

1 Après la dictature (1967-1974) le mouvement syndical agricole se réorganise rapidement, et en 1977 la Confédération générale des associations agricoles (GEGASE) est créée. Contrairement aux structures coopératives (PASEGES) sous contrôle du gouvernement, les syndicats agricoles sont issus d'instances à vocation revendicative. Ils servent de relais à l'implantation des partis politiques progressistes, et notamment au PASOK. Cf Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1992.

considérable au sein des instances gouvernementales. En s'intéressant au profil de ces directeurs et de ces présidents, on remarque qu'ils sont assez éloignés de l'ensemble des tabaculteurs qu'ils représentent. Les présidents sont officiellement des planteurs de tabac et possèdent des surfaces beaucoup plus étendues que la moyenne de leurs homologues. Leurs fonctions électives occupent la majorité de leur temps, ils ne passent que très peu de temps sur leur exploitation et emploient une main d'œuvre salariée. Leurs parents étaient également agriculteurs, ce qui semble tout à fait conforme aux taux d'autorecrutement pratiqué dans cette profession, et cultivaient déjà des surfaces étendues. Plus diplômés que leurs homologues, ils possèdent des propriétés économiques, culturelles et sociales peu répandues dans le milieu agricole. Leur formation scolaire plus poussée que la moyenne des planteurs, leur confère des qualités de raisonnement, d'éloquence, d'entendement des problèmes économiques et sociaux qui sont jugés nécessaires à la conduite des négociations avec les représentants des pouvoirs publics, des milieux politiques, etc. Ils occupent, à ce titre, de multiples responsabilités au niveau national. Ils cumulent des fonctions de représentation dans les instances paritaires gouvernementales, dans les syndicats à vocation générale, et sont les interlocuteurs privilégiés des coopératives et des industriels. De par leur fonction, ils représentent également les intérêts tabacoles au niveau européen, même si la majorité de leur temps est consacrée à leurs activités nationales. La légitimité et l'influence de ces acteurs à Bruxelles se fondent plus sur un réseau étendu de relations interpersonnelles issues de leur communauté nationale, que sur leurs compétences institutionnelles. Au quotidien, les présidents travaillent en partenariat avec leurs administrateurs, et notamment avec les directeurs. Le profil de ces derniers permet de comprendre l'investissement de ce type de syndicat au niveau européen. Les critères de recrutement reposent avant tout sur les connaissances de l'économie du secteur et sur la capacité de gestion des administrateurs. Dotés de masters ou de licences en sciences économiques ou en agronomie, et détenant une large expérience dans des secteurs proches, ils bénéficient d'un capital social important au niveau national. Cependant, le multilinguisme ne constitue pas un critère déterminant l'embauche des

administrateurs, alors même qu'une partie de leur fonction les amène à représenter les intérêts des planteurs au niveau européen. Les présidents et les directeurs de ces importants syndicats de tabaculteurs ne sont pas en mesure de vraiment communiquer dans d'autres langues que leur langue maternelle. Ils n'ont pas passé de séjour prolongé à l'étranger, aucun membre de leur famille proche n'est de nationalité étrangère. S'il arrive que l'un d'entre eux puisse échanger quelques idées dans une langue étrangère, cette compétence résulte d'un apprentissage scolaire et limite fortement les capacités d'improvisation. Ils n'ont pas entrepris de formation en langues, et l'utilisation de l'anglais se fait trop épisodiquement pour améliorer leur compétence linguistique. Les présidents et les directeurs se rendent en moyenne une fois par mois dans les instances de représentation européenne. Leur participation est régulière et active lors des réunions, cependant ils savent que l'instance sur laquelle ils ont le plus de prise, et qui sera la plus à même d'entendre précisément leurs revendications se trouve au niveau national. L'organisation européenne n'est pas à la base de leur stratégie de défense puisqu'ils bénéficient de canaux d'accès multiples à l'échelle nationale. A la question, « à quelle instance faites-vous le plus confiance pour défendre vos intérêts ? », leur réponse est invariablement à leur organisation sectorielle nationale. Cela ne signifie pas qu'ils ignorent l'importance des instances décisionnelles européennes, mais ils utilisent majoritairement des canaux issus de la même communauté nationale qu'eux. Ils privilégient les liens avec les parlementaires européens issus de leur pays. Le lobbying en direction du Conseil, CSA ou du COREPER² se focalise également sur les membres de leur communauté nationale. Même au sein de la Commission, formée de fonctionnaires européens, ces représentants reconnaissent avoir des entrées avec certains de leurs homologues. Ils tirent leur légitimité de la force du nombre de planteurs qu'ils représentent, des capacités de mobilisation collective

2 Chaque État membre de l'UE dispose à Bruxelles d'une équipe permanente ("représentation") qui le représente et défend ses intérêts nationaux sur la scène européenne. Le chef de la représentation est, de fait, l'ambassadeur de son pays auprès de l'UE. Ces ambassadeurs (appelés "représentants permanents") tiennent des réunions hebdomadaires au Comité des représentants permanents (COREPER). Ce Comité est chargé de préparer les travaux du Conseil, à l'exception des questions agricoles, lesquelles sont gérées par le Comité spécial sur l'agriculture (CSA).

du groupe et également des répercussions économiques de la réforme sur l'ensemble du secteur.

La préférence pour des actions collectives nationales orientées vers leur gouvernement ou vers l'Europe ne les empêche pas de s'impliquer dans les sphères de représentation communautaire comme le COPA ou l'UNITAB. Les représentants des gros pays producteurs ne peuvent ignorer les positions de leurs homologues européens et sont stratégiquement tenus d'investir le champ politique de l'UE.

Lorsque le tabac pèse moins dans l'économie nationale, l'implantation politique des représentants paraît plus restreinte. Les présidents se considèrent avant tout comme des tabaculteurs et consacrent la majorité de leur temps à leur exploitation. Ils sont dédommagés par leur syndicat à hauteur de quelques jours par mois afin qu'ils puissent assurer a minima les activités de l'organisation. Au quotidien les présidents participent à la gestion des coopératives, doivent faire face aux mauvaises récoltes, et passent la plupart de leur journée dans les plantations de tabac. Ils partagent les mêmes difficultés que ceux qu'ils représentent mais on trouve toujours dans la trajectoire de ces dirigeants, une propriété atypique, un trait distinctif qu'il soit d'ordre économique, culturel ou social, qui montre que les planteurs ne délèguent pas pour les représenter ceux qui leur sont en tous points leurs semblables³. Au contraire ils préfèrent les individus qui, se distinguant d'eux, présentent des propriétés spécifiques jugées nécessaires à l'exercice d'un mandat de porte-parole. Cependant, lorsque le secteur est peu développé, comme c'est par exemple le cas en Allemagne, il semble qu'il y ait moins de distance entre les représentants et les représentés que dans les grands groupes. Même s'ils disposent de surfaces plus élevées que la moyenne des planteurs, leur niveau d'étude est comparable. Ils ne présentent pas de dispositions à l'international qui pourraient les conduire à exercer davantage d'activités au niveau européen. Dans ces petites formations, le profil des administrateurs ressemble fortement à celui des présidents ; ils occupent avant tout des fonctions de gestion au quotidien. Le budget de ces organisations est d'ailleurs assez limité et parfois même ne permet

3 Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de minuit, 1983.

pas d'embaucher un directeur. Lorsque le secteur d'activité pèse peu, l'éloignement entre le représentant et le représenté s'amenuise. En Autriche, on compte par exemple une soixantaine de planteurs. On comprend qu'ils ne disposent guère de relais politique au niveau national, et ce d'autant plus à l'échelle de l'UE. Les petits pays producteurs ne sont pas parvenus à convaincre leur gouvernement de bloquer la proposition de la Commission. La formation d'une instance de représentation européenne des tabaculteurs constitue une opportunité puisqu'ils vont profiter de la visibilité d'une organisation importante, et pallier la faiblesse de leur nombre au niveau national. L'UNITAB offre ressources, opportunités et motivation au militantisme transnational. Le faible nombre de planteurs de certains pays conduit des individus à siéger dans des assemblées européennes, alors qu'ils semblaient peu disposés à occuper un rôle politique transnational. Leur inscription dans le champ européen est d'abord motivée par les occasions politiques que l'UE peut leur offrir, à eux, et à leur organisation.

L'observation empirique met en évidence un troisième groupe plutôt atypique par rapport à l'ensemble des représentants des tabaculteurs. Les diverses activités de représentation, de consultation et d'information de ces individus les conduisent à parcourir la planète régulièrement. Ils présentent des dispositions à l'international très développées, et parlent au minimum parfaitement quatre langues. Plus diplômés que leurs homologues (doctorat), ils maîtrisent pleinement les règles politiques du système décisionnel européen, et les enjeux économiques internationaux du secteur. C'est sur la connaissance intime du milieu européen et leur aptitude à apprécier les réactions des uns et des autres, face à une proposition que repose la légitimité de ces représentants disposés à l'international. On s'adresse à eux parce qu'on apprécie leur expérience et leurs compétences. Ces individus représentent de longue date les planteurs de tabac (plus de dix ans) et font preuve, à ce titre, d'un attachement considérable à la tabaculture.

La carrière de l'un d'entre eux illustre parfaitement ce groupe d'individus. Il est président d'une organisation nationale de planteurs, et se déclare officiellement comme tel.

Cependant, il est issu d'une riche famille très prestigieuse, ses parents occupaient déjà des positions importantes dans le commerce mondial. Il dispose d'une exploitation de quelques centaines d'hectares, et emploie plusieurs dizaines de personnes. Il se consacre principalement à ses activités internationales (ITGA⁴) dans le secteur du tabac, et bénéficie à ce titre d'un capital social très étendu.

L'analyse a mis en évidence trois types de représentants européens. Les lieux de socialisation et la trajectoire professionnelle de ces acteurs sont très diversifiés. De même, leurs stratégies d'action au niveau européen diffèrent fortement les uns des autres. Certains n'hésitent pas à se comporter en free-rider⁵, tandis que d'autres ne peuvent se passer d'une instance de représentation communautaire. Malgré ces disparités, il semble qu'on puisse constater certaines pratiques et idées partagées sur l'Europe. Les représentants des betteraviers forment quant à eux un groupe socialement plus homogène, mais paradoxalement plus divisé.

4 International Tobacco growers' association.

5 Cette expression, empruntée à Mancur Olson, désigne ici le comportement de fédérations nationales qui se mobilisent directement en tant que telles au niveau européen, sans passer par l'organisation européenne à laquelle ils appartiennent. Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1966.

	Poids économique du secteur tabacole au niveau national	Implantation nationale (fonction, réseau...)	Implantation au niveau européen (fonction codes...)	Disposition à l'international (familial et maîtrise des langues)
<p>Allemagne Interview n°1 Homme allemand, 46 ans, il s'agit d'un « véritable » producteur de tabac, travaillant quotidiennement sur son exploitation, pas de diplôme</p> <p>Interview n°2, homme allemand 41 ans, diplômé en économie (bac+3)</p>	Poids économique très faible	Quasiment aucun réseau national, et encore plus de difficulté d'être entendu depuis la nomination de la ministre Grünen hostile au tabac	Président du groupe SECTAB mais concrètement rôle et intervention très limitée Les interviewés 1 et 2 entretiennent des relations étroites avec les représentants français.	Ne maîtrise que sa langue maternelle et pas de disposition familiale au cosmopolitisme. L'interviewé n°2 maîtrise l'anglais ne plus de sa langue maternelle mais ne présente pas de disposition à l'international
<p>France Interview n°4 Homme 43 ans, producteur de tabac en Alsace, niveau bac</p>	Poids économique modéré	Réseau national et européen limité, cependant bénéfice pour eux que le secrétariat soit en France	Ex-président de l'UNITAB, réseau européen très limité	Pas de disposition à l'international, sauf région transfrontalière et donc notion d'allemand.
<p>France Interview n°4, homme 41 ans, Doctorat de biologie, poste CNRS</p>	Poids économique modéré	Réseau national développé lien régulier avec le ministère	Secrétaire général de l'UNITAB, implantation bruxelloise avancée avec action de lobbying auprès des différentes instances	Disposition au cosmopolitisme ; marié avec une allemande, maîtrise de 4 langues étrangères
Grèce	Poids	Réseau	Réseau	Pas de disposition

Interview n°5, homme 52 ans, diplôme de commerce	économique important	national développé, maire d'une grande ville de Grèce, liste électorale, participation active au PASOK	européen très limité, peu de connaissance du système décisionnel	au cosmopolitisme, ne maîtrise aucune autre langue que sa langue maternelle
Grèce interview n°6 Homme 48 ans, licence d'économie	Poids économique important	Réseau national très développé, appartenance à un parti politique, très implantée et étroites relations avec le ministère grec	Réseau européen développé en tant que président du groupe consultatif sucre	Pas de disposition au cosmopolitisme mais son engagement militant national l'a motivé à apprendre l'anglais, langue qu'il maîtrise à présent.
Italie Interview n°7, homme, 45 ans, producteur de tabac	Poids économique important	Relations extrêmement étroites avec le ministère, ils travaillent en très étroite collaboration	Se sert des députés européens italiens pour se faire entendre	Pas de disposition au cosmopolitisme
Italie Interview n°8, diplômé d'agronomie, secrétaire général de l'unitab italienne	Poids économique important	Relations extrêmement étroites avec le ministère et avec les acteurs locaux	Critique vis-à- vis de l'Europe et pas de connaissances précises des institutions	Pas de disposition au cosmopolitisme
Autriche Interview n°9 Homme autrichien, 38 ans, producteur de tabac	Poids économique extrêmement réduit avec 60 producteurs	Implantation nulle	Implantation nulle et l'UNITAB représente donc une chance	Pas de disposition au cosmopolitisme
Espagne, interview n°10, homme 37 ans, diplôme en agronomie	Poids économique moyen	Implantation inégaie avec proximité vis- à-vis des instances régionales mais	Implantation réduite	Pas de disposition au cosmopolitisme

		pas de relations très étroites avec le ministère, régulières et beaucoup de manifestations organisées		
Portugal, interview n°11 Homme 47 ans, famille aisée et bourgeoise, école de commerce prestigieuse	Poids économique moyen	Relation régulière avec le ministère même si manifestation importante	Implantation développée car secrétaire général de l'ITGA ce qui lui offre un réseau international et des compétences développées.	Disposition au cosmopolitisme maîtrise de 5 langues,
Belgique interview n°12, homme 34 ans, producteur de tabac, nouvelle génération par rapport aux autres représentants qui accepte plus facilement le découplage et l'impératif de reconversion	Poids économique faible	Relation régulière et étroite avec le ministère	La présence des communautés dans Bruxelles facilite la prise de contact « mais cela reste très limité ».	Cosmopolitisme de par la maîtrise de deux langues, le wallon et le flamand.

2.2.2 La stigmatisation du groupe comme variable favorable au renforcement du groupe

Les profils des différents représentants sont particulièrement hétérogènes. Pourtant à un moment, ces individus se retrouvent au sein d'un même groupe et y occupent les mêmes fonctions. Ils ont des intérêts distincts et des stratégies diverses. Comment peuvent-ils mener des actions ensemble et partager des valeurs et des normes communes ? Certains éléments peuvent expliquer le rapprochement de ces membres. Jeffrey T Checkel¹ propose plusieurs hypothèses qui favorisent l'acquisition de nouveaux intérêts et de nouvelles préférences par des acteurs placés dans des contextes institutionnels inédits. Selon l'auteur, l'apprentissage social d'un modèle est plus probable au sein des groupes d'individus qui partagent la même expérience professionnelle. Les situations de crise favorisent l'apprentissage social des acteurs². Il convient d'interroger aussi l'influence de l'ancienneté des relations et le poids historique des institutions.

De par son ancienneté et son mode d'adhésion ouvert, c'est l'UNITAB qui constitue le leader privilégié des planteurs européens. Cependant la constitution de ce groupe d'intérêt européen s'est rapidement heurtée à des controverses classiques. Peu à peu les membres ont appris à connaître les difficultés, les avantages et les techniques de chaque pays producteur. Des divergences profondes existent entre certains planteurs italiens ou espagnols, qui disposent de surfaces de plusieurs dizaines d'hectares, et des planteurs grecs qui cultivent du tabac sur quelques ares. Toutefois, même si on constate une hétérogénéité importante entre les situations de chaque délégation, tous cultivent une même plante. En outre, il existe très peu de concurrence entre les tabaculteurs européens. Mais c'est surtout la stigmatisation forte dont est l'objet le tabac et les tabaculteurs au niveau européen qui renforce la cohésion du groupe. Les campagnes d'information

1 Checkel Jeffrey T., « Social construction and integration », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°4, 1999.

2 On retrouve plus largement cette idée chez Simmel, pour qui le conflit est aussi socialisateur. Simmel Georg, *Le conflit*, Paris, Circé/poche, 2003.

menées par l'OMS et la DG Sanco de la Commission sur la nocivité du tabac multiplient les critiques à l'égard de la filière tabac. Malgré les positions très hétérogènes des délégations et la diversité des situations agricoles, leur stigmatisation au niveau européen semble avoir renforcé la cohésion du groupe et l'intégration de ses membres.

Les représentants qui ont pris part à ces réformes, ont acquis des connaissances étendues sur les mécanismes décisionnels européens. Leur stigmatisation renforce l'intégration et la formation des membres du groupe. Les situations de crise et l'intensité de la menace qui pèse sur le secteur, favorisent l'institutionnalisation du groupe d'intérêt et l'apprentissage des représentants. Outre la stigmatisation du produit et l'expérience professionnelle, l'ancienneté des acteurs semble également faciliter la diffusion de valeurs partagées au sein du groupe.

Les représentants font partie de l'UNITAB ou/et de la SECTAB en moyenne depuis huit ans. Un écart type assez élevé s'explique notamment par l'arrivée des représentants des PECO³, récemment intégrés dans les organisations, mais la majorité des pionniers siègent dans les instances européennes depuis au moins une dizaine d'années. A ce titre, on remarque que le remplacement des représentants perturbe l'investissement de la délégation au niveau européen. Ainsi plus un représentant fréquente les instances de représentation communautaire, plus il a de chances d'être socialisé aux normes et aux valeurs européennes. Grâce à une fréquentation régulière des instances communautaires, chacun s'habitue à penser les projets politiques de façon transnationale. L'investissement des acteurs sur le long terme peut permettre de pallier à la faiblesse du nombre de leurs rencontres. De plus, le régime d'aide à la tabaculture a été réformé en profondeur une première fois en 1992⁴, puis en 1998⁵, et de nouveau en 2004⁶. Les situations de crise favorisent la formation des représentants.

3 Pays d'Europe centrale et orientale.

4 Règlement (CEE) n°2075/92 du Conseil (JO L 215 du 30.07.1992)

5 Règlement (CEE) n° 1636/98 du Conseil (JO L 210 du 28.07.1998)

6 Règlement (CEE) n°864/2004 du Conseil (JO L 161 du 30.04.2004)

Plusieurs variables exogènes poussent les individus à se reconnaître des caractéristiques communes, ce qui semble faciliter l'apprentissage de normes et de valeurs partagées. Plus précisément, on constate, malgré l'hétérogénéité du groupe, un socle commun de bonnes pratiques et de représentations sociales qui semblent guider leur action à l'échelle de l'UE.

2.2.3 L'élite des betteraviers : un groupe socialement homogène mais divisé

A la différence du secteur tabacole, les représentants des betteraviers partagent des propriétés sociales assez proches. Cette remarque ne repose toutefois pas sur des données recueillies par entretien semi directif, comme cela a pu être le cas pour les lobbyistes du COPA et de l'UNITAB, mais uniquement, ou presque sur des questionnaires. La majorité des représentants ont refusé de s'exprimer. Malgré les multiples recommandations dont je bénéficiais, l'accès au terrain a été particulièrement compliqué. J'ai tenté de surmonter ces difficultés en proposant, par l'intermédiaire du lobbyiste de la CIBE avec qui j'entretenais des relations cordiales, un questionnaire à l'ensemble des délégations membres. Sur les conseils de celui-ci, le questionnaire a uniquement été proposé aux interrogés en français et en anglais. Ce dernier m'a fourni les adresses mails de chacun des participants aux réunions CIBE et s'est engagé à inviter les représentants à répondre à l'enquête. Ce type d'investigation a recueilli un succès plus évident puisque sur les vingt-et-une délégations membres de la CIBE contactées, dix-neuf ont répondu (les délégations grecque et lettone n'ont pas renvoyé de réponses). Plus précisément, après avoir effectué un travail⁷ au préalable avec le principal lobbyiste de la CIBE, j'ai tenté de déterminer quels étaient les individus missionnés par les délégations dans les réunions européennes. Le questionnaire s'intéresse ainsi exclusivement aux représentants nationaux qui interviennent dans les sphères européennes.

⁷ Je me suis penchée notamment sur les comptes-rendus des réunions CIBE pendant les deux années précédentes pour ne contacter que les individus qui s'étaient déjà rendus dans ce type de rencontres européennes de façon occasionnelle ou régulière. Ainsi les résultats n'ont pas pour objectif de renseigner sur la représentativité du groupe CIBE vis-à-vis des syndicats nationaux, mais de s'intéresser exclusivement au groupe CIBE.

Sur les trente-six personnes contactées, nous avons reçu vingt-neuf réponses dont celles de douze présidents de syndicat et dix-sept directeurs ou secrétaires généraux. On se propose donc de travailler sur un réseau complet, dans la mesure où comme l'indique Emmanuel Lazega⁸, « le chercheur a pu disposer d'informations sur la présence ou l'absence de relations entre deux membres de l'ensemble social, quels qu'ils soient ». Le questionnaire est divisé en trois parties (Cf Annexe). La première traitait exclusivement de la trajectoire socioprofessionnelle du représentant d'intérêt. Basée sur dix courtes questions, il s'agissait dans cette partie d'interroger le profil et le milieu social duquel l'interrogé était issu (âge, sexe, profession des parents, niveau d'études...) et ses dispositions à l'international (« Avez-vous des membres de votre famille proche (époux, parents, grands-parents, oncle...) d'une autre nationalité que la vôtre, si oui de quelle nationalité ? »; « Avez-vous déjà vécu à l'étranger (plus de trois mois) ? Si oui, pour quelles raisons ? »...) Le second thème s'intéressait aux relations qu'entretenaient ces individus au sein de la CIBE. Afin de faciliter le traitement des données et la présentation du questionnaire, nous avons proposé à l'interrogé de répondre aux questions posées à l'aide d'un tableau dans lequel se trouvait chaque délégation nationale adhérente de la CIBE. On a choisi de ne pas opter pour un générateur de nom ou aurait figuré l'identité des dirigeants de ces organisations. Le questionnaire devait être court et rapide pour obtenir un taux de retour satisfaisant, et la présence des noms des représentants auraient pu gêner les enquêtés⁹. Classiquement, nous avons choisi d'examiner les relations de travail de chaque interrogé. Il s'agissait également de leur demander à quelle personne ils pourraient demander un conseil concernant le fonctionnement de la réforme de l'OCM. Emmanuel Lazega a montré dans son étude sur un cabinet d'avocats d'affaires en Nouvelle-Angleterre que la demande de conseil fait intervenir des préférences sociales et des calculs stratégiques chez les membres de cette organisation, et que « les flux de conseils ne sont pas affaires de préférences purement individuelles ». A travers ces deux questions, il s'agissait de saisir les alliances au sein du groupe

8 Lazega Emmanuel, *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF, 1998.

9 En effet, ayant des difficultés à obtenir des entretiens, nous avons choisi de ménager les enquêtés et d'optimiser le taux de réponses.

CIBE et l'absence de liens entre des délégations. Enfin, dans la troisième partie du questionnaire, il s'agissait de saisir leurs opinions¹⁰ quant à la crédibilité qu'ils accordaient à la CIBE et quant aux moyens les plus pertinents pour défendre leurs intérêts en répondant aux deux questions suivantes : Quelle organisation vous semble la plus à même de défendre les intérêts des planteurs selon vous ? Quel est le meilleur moyen selon vous de défendre vos intérêts?. Certains représentants ont, malgré les refus catégoriques de certaines délégations, accepté de se prêter à un entretien semi directif. Cependant nous ne sommes pas parvenus à interviewer l'ensemble des représentants de façon exhaustive ou au moins à accéder à une représentativité acceptable. Ces entretiens menés au gré des « bonnes volontés » ont pu, le cas échéant, compléter notre approche.

Ces difficultés de terrain nous renvoient à un questionnement plus large sur les conditions de la recherche sociologique dans les situations de domination sociale. La recherche sociologique s'est concentrée pendant de nombreuses années sur des populations socialement défavorisées. Ce genre d'investigation offre au sociologue une position plutôt valorisante. L'entretien auprès de populations dominées révèle de façon flagrante la condition de dominant du sociologue. Si, économiquement, son confort est relatif, il est toutefois largement privilégié au vue de la position occupée par les plus démunis. Culturellement, l'écart est encore plus significatif. Enquêter dans les milieux d'affaires et de pouvoir suggère une position tout à fait différente du chercheur, et davantage encore pour le chercheur en sciences sociales, plutôt que pour le chercheur en sciences politiques, qui sera porteur de l'étiquette « sciences-po ». La position de domination dans laquelle est placé le sociologue, qui ne possède pas les capitaux culturels, économiques et sociaux pour se sentir « à égalité » dans la relation établie avec les interrogés, a été un indice méthodologique important tout au long de la démarche. La recherche en milieu privilégié invite à innover et à adopter des stratégies informelles, plus ou moins conventionnelles, pour rencontrer les personnes ressources. A côté de cette adaptation nécessaire au terrain, une méthodologie stricte doit être suivie. A travers

10 Même si, on le répète cette méthodologie est loin d'être satisfaisante pour saisir les représentations sociales et le discours des acteurs, il a fallu s'adapter aux aléas du terrain.

l'utilisation de guides d'entretien spécifiques, d'observations et de questionnaires, nous avons choisi de multiplier les méthodes d'enquête afin d'approcher au mieux la problématique élaborée.

Certains syndicats envoient plusieurs personnes représenter leurs intérêts lors des réunions transnationales, notamment en fonction de l'importance économique du secteur. Il s'agit généralement, à quelques exceptions près, du directeur général du syndicat national, ce dernier pouvant être accompagné, à l'occasion, du président. Les données relatives à la trajectoire socioprofessionnelle des interrogés ne sont pas aussi précises que celles récoltées grâce à un entretien. En effet, elles ne permettent pas de reconstruire la *carrière* des individus et les différents espaces de socialisation qu'ils ont connus. Elles présentent toutefois le mérite de cerner objectivement certains critères d'appartenance. D'après les items proposés dans la première partie du questionnaire, il semblerait, étonnement, qu'il n'y ait que peu de différence entre ces représentants. Cependant cette relative homogénéité des profils des représentants ne permet pas de conclure à la cohérence du groupe notamment lorsqu'on s'intéresse aux relations et aux opinions des interrogés.

Les représentants sont âgés de 35 à 55 ans et occupent leur fonction syndicale au niveau européen en moyenne depuis huit ans. Le groupe est composé majoritairement d'hommes, et les représentants, salariés et mandatés, sont hautement diplômés. Sur les vingt-neuf personnes interrogées, seule une ne présente pas un niveau de diplôme équivalent à bac+5, mais à bac +3. Chacun d'entre eux disposent de masters, principalement en agronomie avec une spécialisation en économie. L'ensemble des présidents enquêtés avait des parents agriculteurs, les directeurs et secrétaires généraux semblent provenir de milieux plutôt favorisés (pharmacien, chef d'entreprise, comptable, enseignants...), et quelques-uns sont issus du milieu agricole. Un second point nous a davantage surpris : les réponses semblent corroborer l'idée selon laquelle la grande majorité

d'entre eux présentent des dispositions à l'international¹¹, définies par leur cosmopolitisme et leur capacité à maîtriser plusieurs langues. Ces propriétés ne sont pas seulement partagées par les représentants des délégations les plus importantes, mais par la quasi-totalité du groupe. Les représentants des PECO et des pays du Sud de l'Europe maîtrisent tous au moins une langue de plus que leur langue maternelle, les pays du Nord de l'Europe sont majoritairement polyglottes (sauf les deux représentants de la délégation belge qui n'en maîtrisent aucune). Les membres de la CIBE font ainsi incontestablement partie de l'élite multilingue des représentants agricoles européens. Ils présentent également « un profil multiculturel » puisqu'une majorité d'entre eux connaît une personne proche, d'une autre nationalité. Plus des trois quarts ont vécu plusieurs mois à l'étranger.

Les représentants d'intérêts des betteraviers à travers les trois critères retenus, origine sociale, cosmopolitisme et multilinguisme, semblent constituer une élite agricole. Ces différentes caractéristiques sont présentes de façon relativement homogène dans le groupe. Toutefois, on y distingue de forts clivages. Ils sont perceptibles à travers l'analyse des relations des représentants d'intérêts et la confiance qu'ils attribuent aux organisations transnationales.

Item n°	Sur 29 individus interrogés
1. Sexe	25 hommes 4 femmes
2. Âge moyen	42.5 années
3. Niveau de diplôme supérieur ou égal à Bac +5	28
4. Niveau de diplôme inférieur à BAC +5	1
5. Nombre moyen d'années passé dans le syndicat national	8,2
6. Formation en agronomie	2
7. Individu ne maîtrisant que sa langue maternelle	2

11 Pour saisir les dispositions à l'international à travers un questionnaire, nous nous sommes appuyés sur les travaux de Johanna Siméant concernant l'entrée en carrière humanitaire. Dauvin Pascal, Siméant Johanna, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

8. Individu maîtrisant une langue en plus de sa langue maternelle	8
9. Individu maîtrisant 2 langues en plus de sa langue maternelle	20
10. Individu ayant vécu à l'étranger	18
11. Individu ayant des proches d'une autre nationalité	20

Récapitulatif des résultats du questionnaire « betteraviers » obtenu sur la base de 29 réponses.

Dans le questionnaire, nous avons demandé aux représentants européens quelle était l'instance qui leur semblait la plus à même de défendre leurs intérêts à l'échelle de l'UE. Cinq réponses fermées leur étaient proposées. Les pays les moins compétitifs ont invariablement répondu : « notre propre gouvernement national », tandis que les plus compétitifs répondent majoritairement par « la CIBE ». Ce clivage tend à ébranler l'association européenne spécialisée dans la mesure où les intérêts des uns diffèrent de ceux des autres, et l'échec des pays les moins compétitifs profite aux pays producteurs les mieux placés. Cette situation accentue les divisions comme l'illustrent les propos de ce représentant d'un des pays les moins compétitifs :

« je vais vous dire moi ce que je pense vraiment de cette réforme, ils sont d'accord pour garder les quotas, mais que ce soit juste les plus gros qui s'en chargent, sauf que chez nous, il y a aussi des producteurs qui vivent de la betterave et même si ça pousse moins bien, on arrive à en vivre, et là c'est tout on ne pourra plus produire, mais il y en a que ça arrange bien... donc non je ne suis bien sûr pas étonné de voir que la France ne manifeste pas avec nous, parce que je pense que la réforme va surtout lui profiter, c'est vraiment elle qui va bénéficier le plus de la réforme... mais bon en même temps c'est normal si on était à leur place on ferait sans doute la même chose ».

Un autre clivage est perceptible à travers les réponses apportées à la question suivante : « quel est le meilleur moyen selon vous de défendre vos intérêts? ». Cinq réponses sont proposées : une manifestation nationale, une manifestation européenne, du lobbying national vers votre gouvernement, du

lobbying national vers l'Europe, du lobbying européen vers l'Europe. Les pays les plus compétitifs se sont tous orientés vers la quatrième réponse, les moins compétitifs, majoritairement vers la troisième. Cela signifie que les moins compétitifs investissent davantage l'échelle nationale, le niveau européen n'est pas pertinent selon eux pour prendre en compte les intérêts des pays qui ne sont pas compétitifs.

On remarque, à travers l'analyse des relations entre les différents représentants, plusieurs groupes de pays. Certains collaborent régulièrement tandis que d'autres ne sont jamais en contact. Les délégations belge et suédoise, qui se situent parmi les pays producteurs les plus compétitifs, jouent le rôle de pont. Elles vont tenter de faire collaborer certaines délégations à l'intérieur de la CIBE, mais surtout vont favoriser l'ouverture de la CIBE à d'autres organisations. Le président de la CIBE est suédois et c'est à ce titre qu'il est amené à travailler avec davantage de délégations. La délégation belge, et plus particulièrement le secrétaire général de la CBB a tissé des liens avec la CPE, via le collectif souveraineté alimentaire et OXFAM, et également avec les délégations des pays les moins compétitifs adhérentes de la CIBE. Ce professeur d'économie adopte une approche différente de celle des autres pays compétitifs et craint qu'à long terme les performances économiques de la majorité des pays européens ne soient plus suffisantes lorsque les négociations futures à l'OMC, desquelles la réforme de l'OCM s'inspire, auront abouties. Cette vision à long terme, basée sur l'engagement scientifique de ce professeur, corrobore les intérêts des betteraviers belges. Afin de mener une réflexion plus large que celle proposée par la réforme de l'OCM, la délégation belge s'est rapprochée des pays les moins compétitifs. Là encore, idée et intérêt ne s'opposent pas.

Le groupe des représentants de la CIBE est parvenu pendant plusieurs décennies à conserver une certaine cohérence entre des producteurs fortement hétérogènes et entre des types d'agriculture diverses, ce tour de force est toutefois mis à mal par la réforme de 2004. A la différence des membres de l'UNITAB, les

représentants de la CIBE présentent un degré d'inter connaissance assez limité. Peu s'interpellent par leur prénom, et le formalisme des réunions met en évidence la distance entre les délégations. La réforme du régime sucrier met au grand jour cette hétérogénéité et plus encore met en concurrence les types d'agriculture. Toutefois, comme nous avons pu le montrer dans le chapitre précédent, les représentants des pays les moins compétitifs ne remettent pas en cause le compromis fondateur de la PAC, orienté vers la compétitivité d'une part, et l'aménagement de l'espace rural d'autre part. Le rapport de force qui s'établit entre les différentes délégations de la CIBE se fait largement au profit des plus compétitifs, lesquels ont été amenés à négocier le fond de restructuration des planteurs les moins performants.

Dans ces deux premières parties, nous avons pu mettre en évidence les différents profils des représentants d'intérêts, selon leur statut (représentant syndical, salarié de l'organisation nationale, salarié de l'organisation européenne) et leur *carrière* socioprofessionnelle. L'analyse met notamment en évidence les logiques de professionnalisation au COPA et la segmentation du groupe, l'hétérogénéité sociale des membres de l'UNITAB, et a contrario, l'homogénéité de ceux de la CIBE. Pourtant, malgré les différentes implications de ces intervenants, tous semblent partager un socle commun de pratiques et de normes sur l'Europe.

3- La socialisation à l'Europe des représentants d'intérêts et l'apprentissage du consensus dans les eurogroupes

Introduits dans un contexte social européen, ces acteurs sont soumis à des cadres cognitifs, normatifs et comportementaux spécifiques. Les eurogroupes participent activement à la diffusion d'idées, de pratiques et de valeurs sur l'Europe dans la mesure où ils s'inscrivent dans une relation d'échange politique avec les institutions communautaires. En effet, pour élaborer les réformes et les orientations politiques, les instances décisionnelles communautaires font appel aux

différents groupes d'intérêt. S'échangent à cette occasion des idées, des connaissances, des savoir-faire et savoir-dire propres au fonctionnement de l'UE. L'insertion de ces différents acteurs dans le monde bruxellois correspondrait, à des degrés divers, à une forme de socialisation à l'Europe. Pour Philippe Braud¹², la socialisation correspond à un processus d'inculcation, c'est-à-dire un mécanisme social à l'issue duquel les contraintes que les hommes exercent sur d'autres hommes se transforment en autocontrainte. Ce processus d'apprentissage va permettre à des acteurs de percevoir de nouvelles catégories d'action, des normes et des intérêts communs conformes aux attentes des autres acteurs. Toutefois, l'apprentissage de nouvelles conduites normatives n'est pas désintéressé et correspond, en premier lieu, à une stratégie de défense de ses intérêts. Comment, malgré l'extrême hétérogénéité des motivations des représentants et de leurs trajectoires socioprofessionnelles, les membres des groupes parviennent-ils à partager les modèles normatifs qu'il est souhaitable d'adopter à l'échelle de l'UE, et comment s'explique cette convergence des normes, des valeurs et des idées sur l'Europe ? L'objectif initial des représentants est bien de défendre au mieux le revenu et l'avenir des agriculteurs, ils apprennent parallèlement à s'écouter, à se parler et à mener des actions ensemble. A travers des rencontres régulières s'établissent des liens particuliers qui fondent l'originalité du groupe des représentants européens. D'après les premiers résultats de l'enquête, il semble qu'il y ait un consensus plus ou moins parfait entre ces élites de représentation sur la manière dont doivent être mis à jour les intérêts latents des groupes européens. Ils sont amenés à formuler de manière cohérente des positions en respectant certains codes promus à l'échelle de l'UE afin d'en tirer un projet politique réalisable aux yeux des instances de décision. Cette convergence des pratiques confirme la particularité des négociations au niveau européen, et tend à s'éloigner des analyses inter gouvernementalistes de ces rencontres. Les représentants portent bien les intérêts de planteurs nationaux mais les échanges réalisés au niveau européen ne se résument ni à la somme d'intérêts nationaux, ni à la superposition de modes nationaux de représentation. .

12 Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000.

Selon Anthony Giddens¹³, l'intégration morale des élites passe avant tout par la fréquence et la régularité de leurs rencontres. On s'accoutume à se rencontrer, à s'écouter, à échanger. Tant à l'intérieur du groupe, qu'à l'extérieur, les représentants présentent des normes de conduites relativement proches. A travers le discours tenu par les acteurs, on remarque une certaine convergence des normes et des valeurs. Enfin, de par l'appartenance et la fréquentation de sphères institutionnelles particulières, telles que les instances de l'UE, les acteurs intègrent le message porté par l'institution.

A travers l'observation ethnographique des réunions de la SECTAB nous avons pu analyser les différents mécanismes de socialisation des représentants, et notamment la propension des intervenants à ne pas sortir des « bonnes pratiques » bruxelloises. Ces rencontres se déroulent à Bruxelles, dans les locaux du COPA-COGECA. Les représentants des différentes délégations nationales s'y retrouvent et c'est l'occasion pour certains d'échanger avec leurs homologues. Cependant ces échanges ne sont pas accessibles de la même façon à tous. Les délégations les plus restreintes (une personne) sont isolées. Les délégations les plus importantes échangent avant tout entre elles. C'est le cas pour les Italiens, les Grecs et les Espagnols. Les barrières liées aux orientations syndicales s'amenuisent, tandis que les origines géographiques marquent plus vivement les clivages. La langue constitue un obstacle important à la communication, et inversement une ressource très intéressante pour celui qui les maîtrise. Seuls certains lobbyistes maîtrisent plusieurs langues, et sont capables de faire le lien entre les différents groupes. L'atmosphère, en dehors de la salle de réunion, est chaleureuse et détendue. A l'intérieur, l'ambiance est beaucoup plus feutrée, et le ton plus monotone. D'un côté de la table s'installent les délégations des plus petits producteurs de pays : la Belgique, la Hongrie, la Pologne, et la France. Les pays du sud de l'Europe occupent l'autre partie de la salle. Cette remarque m'a été suggérée par la réflexion du représentant français, lorsque le président de séance a présenté un nouvel

13 Giddens Anthony, « Elites in the British Class structure », dans John Scott Ed, *The sociology of elites*, vol.1, Aldershot, Edmard Elgar Publishing Ltd, 1990, cité par Jacques Coenen-Huther, 2004, *op. cit.*

arrivant, autrichien, que personne ne connaissait. Ce dernier s'est placé entre les Italiens et les Grecs. Le représentant français s'est alors demandé pourquoi « il s'était mis si loin, et pourquoi il n'était pas venu à côté de nous ». Pour le sociologue, il est toujours fort intéressant de comprendre ce que signifie ce « nous », qu'il convient de définir par opposition à un « eux ». Il semble qu'il s'agisse ici des délégations composées d'une seule personne. Ces délégations représentent également les pays les plus petits producteurs de tabac. Ce « nous » s'oppose ici aux délégations importantes, peu disposées à entamer le dialogue avec un nouvel arrivant, et de façon générale avec les autres groupes nationaux. Cette division spatiale illustre assez justement les rapports de force entre les différents pays producteurs de tabac.

Le président ouvre la séance et propose rapidement de faire un tour de table afin de connaître la situation de chaque pays. Chacun communique dans sa langue d'origine à l'exception des représentants hongrois et polonais, qui s'expriment en anglais. Le lobbyiste du COPA a largement encouragé la formation en langue des représentants afin d'alléger les coûts de traduction importants et faciliter les interactions directes entre les différents membres. Cette tendance se remarque également dans les autres secteurs. Le COPA a fortement incité les représentants agricoles des PECO à apprendre l'anglais, alors qu'à la SECTAB, la majorité des délégations ne maîtrisent que leur langue maternelle. Cette différence de traitement est justifiée par l'arrivée massive de ces nouveaux entrants, et la complexification des échanges que cela implique. Huit interprètes, installés dans de petites pièces attenantes à la salle de réunion, se chargent de traduire simultanément les paroles des intervenants. Six langues sont proposées : l'anglais, le français, l'allemand, l'italien l'espagnol, et le grec. Un appareil, posé auprès de chaque siège, permet de choisir la langue dans laquelle on veut écouter le discours de l'orateur. Les temps de parole sont sévèrement réglementés et chacun doit apprendre à condenser son propos en quelques minutes. Cet apprentissage est assuré par les professionnels de la représentation, et entretenu par les initiés, puisque le président rappelle en début de séance que l'intervention doit être brève et concise. Ce dernier commence ensuite à distribuer la parole non pas aux

représentants des planteurs italiens, mais « à l'Italie », alors même qu'on compte deux représentants issus de deux syndicats différents. C'est donc au nom d'un territoire national que ces professionnels s'expriment. Tous prennent en note les chiffres concernant le volume de production de tabac par pays et le prix de vente du tabac. Il n'y a aucune prise de parole ni aucun échange spontané. Le recours à l'interprétariat crée un style particulier de communication politique. Les tournures sont simplistes, le vocabulaire moins précis, et les effets et les subtilités de la langue sont gommés pour un maximum de clarté. Les voix des interprètes et des orateurs se superposent d'où une certaine impression de monotonie. Certains se risquent à monter le ton et à exhorter leurs collègues à se mobiliser, toutefois le ton professionnel des interprètes désamorce les effets oratoires, cela gomme les charismes politiques. Lorsque la réunion se termine, les échanges paraissent beaucoup plus animés. Les individus multilingues se dirigent vers les interlocuteurs qui les intéressent le plus, et parallèlement, certains représentants interpellent dans leur langue maternelle les interlocuteurs susceptibles de les comprendre. Grâce à des rencontres régulières, chacun sait avec qui il peut « vraiment » communiquer. La communauté de langues permet des échanges directs et favorise une certaine liberté de ton.

Cet épisode montre toutefois à quel point le contenu et la forme des échanges sont ritualisés et balisés et ne permettent qu'à de rares moments de déroger au ton policé qui règne dans ce type de réunions.

Les analyses ethnographiques des réunions UNITAB et COPA révèlent une certaine homogénéisation des comportements. Les représentants ont assimilé des codes, des règles qui régissent leurs rencontres, et également la façon de penser leurs échanges. L'intervention orale doit être brève et concise. Il n'y a aucune prise de parole ni aucun échange spontané. Chaque allocution commence systématiquement par « je vous remercie de me donner la parole monsieur le président », et se termine également par le même type de formule. De nombreux rituels rythment la rencontre et chacun doit s'y adapter. Au sein des groupes, on observe un consensus sur les règles du jeu à adopter au niveau européen. En ce

sens les différentes factions sont en compétition mais sur la base d'un esprit modéré et coopèrent tacitement pour contenir des problèmes particulièrement explosifs et limiter les conflits. Les comportements stratégiques des acteurs diffèrent et peuvent perturber les eurogroupes, mais même lorsque certaines organisations ne se mobilisent qu'en free-rider, il existe un consensus sur les règles à respecter, ce qui permet à chacun de s'exprimer à l'intérieur du groupe, tout en conservant les règles d'unité qui sont de mises au niveau européen.

Les normes représentent les attentes collectives et définissent le comportement approprié. Leur transgression suggère une forme de sanction, qui peut être négative ou positive¹⁴. Il peut donc s'agir d'une pénalité ou d'une récompense accordée pour la conformité d'un acteur aux normes. L'approbation dont ce dernier jouit auprès de son entourage constitue une sanction significative. Si la norme n'est pas respectée, les représentants craignent de voir s'effondrer la légitimité difficilement gagnée auprès de l'UE. Les agents de socialisation qui sont au cœur de ces mécanismes d'apprentissage sont multiples. Mais il semble que ce soit les représentants d'intérêts eux-mêmes qui participent à la socialisation de leurs pairs. L'arrivée des représentants des PECO a questionné et mis à jour les règles inconsciemment appliquées. Ces derniers, lors de certaines réunions, n'ont pas hésité à prendre la parole longuement et à aborder des thèmes qui, selon d'autres représentants d'intérêts interrogés, « n'ont rien à faire dans une réunion européenne ». Tant dans la forme que dans le fond, l'intégration des représentants des PECO a révélé le processus de socialisation auquel ont été soumis les membres plus anciens. Pour les acteurs, la recherche de consensus est devenue un impératif, une donnée supranationale à laquelle il convient de se plier lorsqu'on intervient à l'échelle de l'UE. La règle du compromis et les risques de sanctions qui lui sont liés ne sont pas le fruit d'un apprentissage explicite : le message porté par les institutions qu'ils fréquentent participe à l'inculcation des normes et des valeurs appropriées. Une forme d'autocontrôle guide les pratiques des individus.

14 Goffman Erwin, *La mise en scène de la vie quotidienne, tome 2*, Editions de minuit, Paris, 1973.

Représentant grec : Mais moi, je peux te suivre sur ces positions générales, mais vraiment nous en Grèce, le découplage c'est pas une bonne chose, qu'il soit partiel ou total, le problème ce n'est pas vraiment ça, on le sait, c'est une marche plus ou moins rapide vers la fin de la culture...

Représentant français Oui, c'est vrai que la Commission voudrait nous voir disparaître, mais en même temps, on n'a pas le choix, il faut qu'on se mette d'accord et tu sais qu'on a déjà pensé à d'autres systèmes pour pouvoir s'en sortir, mais là il faut dire absolument : Non. Pas au découplage, mais au découplage total.

Représentant italien : oui tout à fait François a raison, en plus si toi tu dis nous la Grèce, on veut rien entendre, on ne veut pas du découplage partiel ou total, que la France et nous en Italie, on dit OK pour le découplage mais que partiel, et que les Belges disent OK pour le total mais à certaines condition..., ça va rien donner. On le sait déjà. Moi je pense qu'il faut trouver quelque chose d'assez large mais cadré quand même pour que la Commission ne puisse pas revenir sur certaines choses, et pour qu'ensuite on puisse faire notre petite cuisine chez nous.

Une autre norme commune a trait au registre de la justification des positions des acteurs. Les propositions économiques et scientifiques détaillées et l'expertise constituent des moyens d'expression privilégiés. Les représentants se conforment aux arguments qui sont entendables par les différents interlocuteurs. Le lobbying qu'ils souhaitent mener auprès des parlementaires européens « doit être » réaliste et proactif. A ce titre, l'ensemble des planteurs maîtrise un vocabulaire propre aux institutions européennes. Les mots et les associations de mots reflètent une certaine forme de représentation du monde. A titre d'exemple, on trouve dans le Livre Vert de la culture du tabac en Europe, la question suivante : « La production européenne de tabac peut-elle constituer un pôle de stabilité sur le marché mondial ? ». Les planteurs ont bien intégré le vocabulaire employé au niveau européen¹⁵, à savoir « pôle de stabilité » qui correspond à l'assimilation des contraintes économiques internationales auquel l'Europe « doit » faire face. La recherche de compétitivité devient une donnée factuelle et

15 Sur l'utilisation du vocabulaire de l'UE, on pourra se référer à l'article de Jean-Claude Barbier, sur l'utilisation du terme activation dans les politiques sociales. Barbier Jean Claude, « Peut-on parler « d'activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, 2002.

indiscutable. Les représentations et les mots participent à la construction de la réalité sociale. A travers l'emploi d'un certain vocabulaire, la dimension symbolique des rapports de domination se manifeste comme un processus de légitimation, de naturalisation, de neutralisation du caractère arbitraire de la domination. Ainsi pour Pierre Bourdieu, " le monde social est un lieu de luttes à propos de mots qui doivent leur gravité - et parfois leur violence - au fait que les mots font les choses¹⁶. " Les mots fixent les représentations sociales sur le monde.

Aucune réunion CIBE n'a pu être directement observée de par les réticences émises par certains participants. Toutefois l'analyse des discours des acteurs confirment le processus d'intériorisation auquel ils ont été soumis, comme l'illustrent les propos de ce représentant des betteraviers :

Quand je repense à ce que je pouvais dire avant de comprendre comment ça marche ici, j'ai même un peu honte, parce que je disais et je pensais des choses qui étaient vraiment fausses ou vraiment simplistes, [comme quoi par exemple], je ne sais pas exactement quoi, mais des idées que j'avais sur la Commission par exemple, tout est beaucoup plus compliqué que ce que je pensais et on ne peut pas se permettre de dire des choses qui relèvent de notre petit contexte à nous, de notre petite vision à nous...non, il faut vraiment comprendre qu'on ne peut plus penser comme ça...

Question : donc vous ne pouvez pas contester les orientations de la réforme ?

Réponse : ah mais si bien sûr, bien sûr, mais ce que je veux dire c'est qu'il y a des manières de le faire et ce n'est sûrement pas en s'énervant auprès d'un fonctionnaire ou même au sein d'un groupe consultatif que ça va marcher...ce n'est pas le bon lieu...nous on pense que vraiment c'est plutôt vers notre gouvernement à nous qu'il faut se tourner.

Représentant des betteraviers, janvier 2006.

16 Bourdieu Pierre, *Choses dites*, Paris, Editions de minuit, 1987.

Lorsqu'on interroge les représentants des pays les moins compétitifs sur leur possibilité de contester la réforme de la Commission, ces derniers mettent en avant l'idée que ce n'est pas au sein de la Commission, ni même plus généralement à l'échelle de l'UE, que peut s'organiser cette contestation. Le message porté par l'administration communautaire, à savoir son rôle avant tout technique, qui exige ainsi d'adopter le discours technique et policé, est intégré par les représentants d'intérêts.

Dans ce cinquième chapitre, nous nous sommes intéressés aux acteurs de l'Europe politique, et plus particulièrement aux trajectoires socioprofessionnelles des représentants d'intérêts et à leur socialisation à l'UE. Nous avons d'abord pu mettre en évidence la sélectivité des arènes politiques transnationales dans la mesure où les individus issus de milieux sociaux favorisés, dotés de capitaux sociaux et de compétences linguistiques développées disposent d'un accès privilégié pour intervenir dans les sphères européennes. Cependant l'ensemble des représentants d'intérêts ne partage pas ces qualités. Parmi ceux qui semblent les mieux placés, on ne remarque pas une homogénéité prononcée. Les lobbyistes du COPA présentent des compétences spécifiques, davantage orientées vers la maîtrise des procédures informelles et institutionnelles. Cette tendance participe à l'effacement des spécificités du syndicalisme agricole puisque les lobbyistes sont peu attachés au secteur qu'ils défendent et n'hésitent pas à utiliser les compétences acquises au COPA pour s'investir dans d'autres secteurs économiques. Les lobbyistes des organisations spécialisées comme la CIBE et l'UNITAB possèdent quant à eux des compétences techniques particulières liées à un secteur spécifique comme le tabac et le sucre. Les autres représentants socialement dominés dans les sphères européennes ne disposent que de peu d'influence au sein des institutions transnationales. Ces derniers ne détiennent pas de compétences valorisées. L'ensemble des représentants d'intérêts agricoles européens ne constitue pas à ce titre une élite agricole homogène. Toutefois, la socialisation à l'Europe que ces représentants d'intérêts ont intériorisée, même de façon inégale, semble leur permettre d'être tacitement d'accord sur les règles à respecter au sein de l'UE. La

recherche du consensus, le vocabulaire utilisé, les cadres cognitifs que les mots employés suggèrent et le ton policé à adopter lors des réunions transnationales paraissent au cœur de cette socialisation à l'Europe et facilite ainsi l'émergence de position commune. Cela ne suffit pas à créer un intérêt commun, cela permet au moins aux organisations syndicales transnationales de perdurer puisque l'ensemble des membres, dominés ou non, acceptent consciemment ou non d'adopter les « bonnes pratiques européennes » valorisées par les institutions européennes. Cette dernière remarque nous invite à explorer davantage les relations entre les organisations syndicales et les différents interlocuteurs nationaux et européens des professionnels de la tabaculture et de la betterave à sucre.

**Troisième partie. Alliances et oppositions de
différents mondes organisationnels dans les
secteurs du tabac et du sucre: des réseaux
d'action publique hétérogènes**

La Fédération nationale des producteurs de tabac (FNPT) comme les organisations représentatives des betteraviers français, la Confédération générale des betteraviers (CGB) et l'Association producteurs de betteraves (APB), appartiennent à des réseaux d'action publique denses auxquels sont mêlés de multiples acteurs privés et publics aux objectifs bien différents qui agissent à de multiples niveaux. Il s'agira pour commencer de montrer en quoi les travaux sur l'analyse des politiques publiques peuvent se révéler particulièrement stimulants pour appréhender les contraintes et ressources qui pèsent sur l'action collective des groupes d'intérêt.

1- Qu'est ce qu'un réseau d'action publique ?

La notion de réseau n'est pas nouvelle. On tente depuis longtemps d'appréhender les interactions entre les différents acteurs d'une politique. Lowi¹, en 1964, a mis en évidence la stabilité des relations, et même la symbiose entre l'exécutif (l'Agence administrative), le Congrès et les groupes d'intérêt aux Etats-Unis. Lowi évoque ainsi le concept de triangle de fer (*Iron triangle*), dans le domaine de l'agriculture. Il s'agit selon l'auteur d'un type de réseau dans lequel un nombre restreint d'acteurs interagissent et où les frontières sont précises grâce à la stabilité du membership. Le concept conduit à relativiser la frontière entre Etat et société civile, un réseau de politique publique étant marqué par le caractère horizontal, moins hiérarchique et souvent informel des échanges. Différentes typologies² ont

1 Lowi Theodore, "How the farmers get what they want", *Reporter*, May 1964, et surtout, Lowi Theodore, *The End of liberalism*, New York, Norton, 1969.

2 On pense notamment à la distinction de Hugh Heclo entre la notion de triangle de fer, utilisée de façon quelque peu rigide, et la notion de réseau thématique qui correspond à un sous-système dans lequel un grand nombre d'acteurs individuels et collectifs interagissent, où les frontières sont floues et cause de l'instabilité au membership, et où enfin il est impossible d'identifier précisément les acteurs du réseau. Cf Hugh Heclo, « Issue networks and the executive establishment » dans Anthony King, *The New American political system*, ed. Washington D.C, American Enterprise Institute, 1978. Rod Rhodes s'éloigne de la typologie de Hugh Heclo, et avec David Marsh, il élabore une autre typologie basée sur cinq idéaux types de réseau (communauté de politique publique, réseau de professionnels, réseau intergouvernemental, réseau de producteurs, et réseau

été élaborées à la suite des premiers travaux de Lowi, qui visent notamment à saisir les différentes formes des réseaux de politiques existants.

L'analyse des politiques permet plus largement de mettre en lumière le rôle des réseaux d'acteurs privés et publics dans l'orientation des politiques publiques, leurs stratégies et leurs contraintes. La définition formelle d'un réseau d'action publique renvoie à quatre dimensions³. Il s'agit de plusieurs acteurs collectifs organisés (publics et privés) intervenant dans le cadre d'une politique publique donnée, de sa formulation à sa mise en œuvre. La fréquence et l'intensité des interactions entre ces acteurs entraînent une forte interconnaissance. Les acteurs sont interdépendants et sont isolés plus ou moins partiellement par rapport à l'environnement extérieur.

Une des avancées majeures du concept de « réseau d'action publique » est qu'il permet de considérer le système politique communautaire non plus à travers la dichotomie intérêt national/ intérêt transnational, mais envisage au contraire le système politique communautaire comme un gouvernement européen à part entière. Il est souhaitable d'employer une approche classique de l'analyse des politiques publiques qui permet de tenir compte des particularités du système de gouvernance européen. Le terme de gouvernance rencontre parfois de nombreuses réticences, notons que le concept fait référence ici « aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique »⁴. Nos recherches empiriques mettent en question l'existence de niveaux d'action aussi distincts que le niveau régional, national et européen. Elles attestent plutôt d'un enchevêtrement important entre ces divers degrés d'action. C'est pourquoi ici il s'agira d'appréhender le réseau d'action publique dans lequel sont insérés les syndicats agricoles nationaux et les syndicats agricoles européens dans la mesure

thématique). Marsh David, Rhodes Rod, *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon, 1992.

3 Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003.

4 Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n° 1, 1995. L'auteur ajoute que les études s'intéressant à la gouvernance ne s'intéressent « non plus au gouvernement, à ses pouvoirs et ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de négociation entre les différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement ».

où les groupes nationaux interviennent également au niveau communautaire de façon indépendante et aussi à travers leur organisation représentative transnationale.

En mettant l'accent sur les interdépendances, l'interconnaissance, les intérêts partagés, les représentations communes et l'institutionnalisation, l'approche par les réseaux permet d'articuler l'étude de la représentation des intérêts avec celle des politiques publiques en se centrant sur l'analyse et l'explication de l'interaction entre les acteurs. Cela permet de comprendre comment agissent les différents acteurs des sphères politiques économiques et sociales, non seulement sur une base institutionnelle mais également individuelle. Cette notion de réseau autorise l'étude de la fabrication de sens de l'action publique dans un contexte caractérisé par la multiplicité des canaux de médiation entre différents niveaux de gouvernement. Il est donc possible, comme nous y invitent Marsh et Rhodes⁵, de concevoir la notion de réseau d'action publique comme un niveau intermédiaire d'analyse permettant de travailler sur l'articulation et les relations entre niveaux d'analyse micro et macrosociologique. On articulera ainsi une analyse des dépendances entre les acteurs en termes d'intérêt à une analyse en termes de sens partagé : les acteurs en réseau n'échangent pas simplement des ressources palpables. Les accords tacites entre les acteurs sont fondés, non seulement sur les calculs stratégiques de chacun d'entre eux, mais aussi sur la base d'une complicité cognitive.

L'analyse cognitive des politiques publiques suggère de s'intéresser à la production des cadres d'interprétation du monde. Comment parvient-on à formuler et à imposer des cadres d'interprétation du monde, appelés également référentiels, dans un secteur donné ? Plus précisément, pourquoi à un moment donné devient-il évident que les paysans doivent se moderniser et donc que beaucoup d'entre eux doivent quitter leur terre ? Selon les époques et les différents forums en présence, plusieurs référentiels globaux se sont succédés au vingtième

5 Marsh David, Rhodes Rod, *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon, 1992.

siècle. Les différentes politiques publiques menées découlait de ce référentiel global auquel chacun adhérerait. Jusque dans les années trente, c'est le référentiel d'équilibre qui était au cœur des interprétations du monde. L'Etat était libéral et respectueux des équilibres et accordait une place centrale aux paysans. Il encourageait le développement de la science et des techniques, dans un contexte de politique de colonisation ambitieuse. Après la seconde guerre, les élites de la résistance ont participé à la production d'un nouveau référentiel modernisateur basé sur le keynésianisme et soucieux de moderniser le pays, ce qui passait en outre par une diminution du nombre de paysans et des salariés agricoles, et la modernisation de l'agriculture. Bruno Jobert et Pierre Muller⁶ mettent ensuite en évidence le tournant libéral des années soixante-dix qui correspond à l'avènement d'un autre référentiel, le référentiel de marché qui renvoie aux impératifs de compétitivité et de concurrence. Le référentiel global s'articule au référentiel sectoriel qui correspond à la déclinaison du cadre d'interprétation central dans un secteur donné.

Le concept de réseau d'action publique connaît toutefois des limites importantes⁷ notamment en occultant les conflits. En mettant l'accent sur les interdépendances et le partage de conceptions et de valeurs, l'approche par les réseaux tend implicitement à assimiler l'action publique à la stabilité. Or, dans un secteur donné les conflits peuvent être importants. Cette limite soulève une question importante. Comment, alors que les acteurs sont interdépendants et insérés dans un même réseau d'action publique, gérer les éventuelles oppositions ?

Comment s'organisent les réseaux d'action publique dans les secteurs de la tabaculture et de la betterave sucrière ? Il convient d'examiner les différents acteurs des réseaux d'action publique étudiés en mettant en évidence les liens d'interdépendances entre les acteurs, de coalitions d'acteurs et les différentes oppositions. Des entités privées et publiques composent ces réseaux et nous

6 Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

7 Sur les limites de l'analyse des politiques publiques, Hassenteufel Patrick, Smith Andy, « Essoufflement ou deuxième souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

montrerons que les alliés des tabaculteurs, à savoir les transformateurs et les industriels du tabac fortement pourvoyeurs d'emplois en Europe, ont plutôt un impact négatif sur la défense des planteurs. L'image déplorable de l'industrie et de la première transformation rejaillit sur les producteurs et a des conséquences néfastes sur leur mobilisation. En plus de l'influence négative de leurs éventuels alliés, les producteurs de tabac ont à faire face à de multiples organismes hostiles à leurs activités. Des associations environnementales, de consommateurs et diverses associations pour la promotion de la santé et contre le tabac sont particulièrement bien implantées dans le réseau d'action publique, notamment au niveau européen. Après avoir mis en évidence les différents liens entre les acteurs privés du réseau d'action publique, il conviendra d'appréhender les interdépendances multiples entre les syndicats de planteurs et les instances publiques nationales et européennes pour analyser leurs stratégies et comprendre leurs comportements.

Les ressources organisationnelles des betteraviers français et européens permettent à ces derniers d'occuper une place bien différente de celle qu'occupent les tabaculteurs au sein de leur réseau d'action publique. Au niveau national, comme au niveau européen, auprès des acteurs privés comme auprès des acteurs publics du réseau, les groupes représentatifs des betteraviers majoritaires se trouvent au sein de coalitions et d'interdépendances qui leur sont fortement profitables.

Cinquième chapitre : Les soutiens privés et publics limités des tabaculteurs français dans le réseau d'action publique tabacole

Il s'agira, dans ce cinquième chapitre, d'identifier les différents acteurs privés et publics qui composent le réseau d'action, et d'analyser leurs relations.

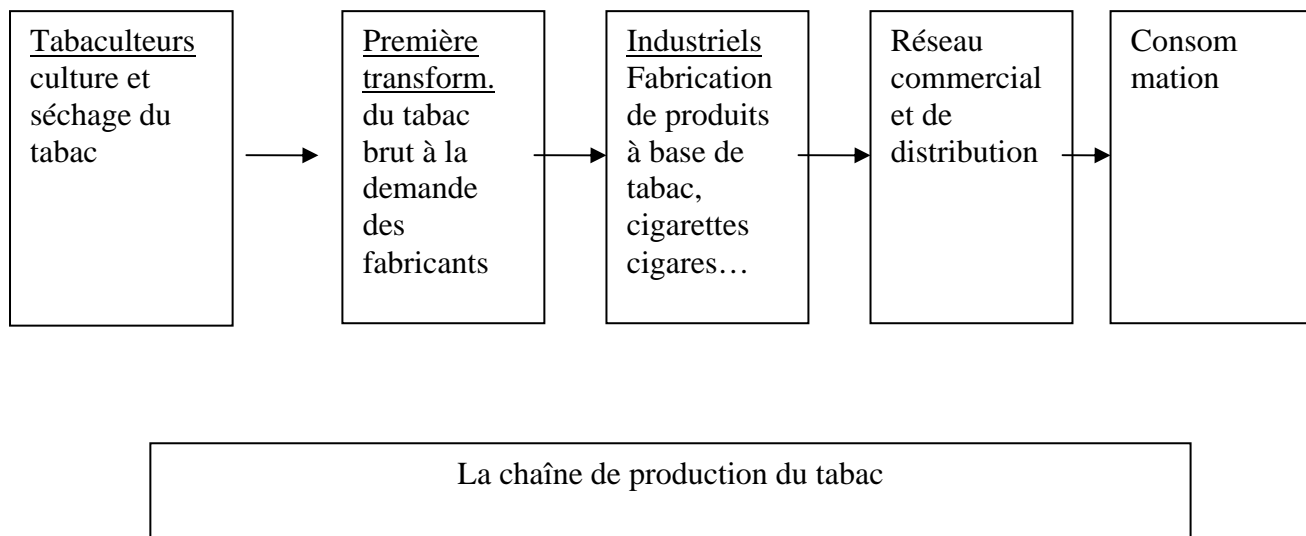
Les soutiens dont peut bénéficier un groupe pour représenter ses intérêts sont décisifs dans la mobilisation. Les différents acteurs privés qui interviennent dans l'orientation de la politique publique en matière de tabac sont d'une part des entités directement concernées par la culture et la commercialisation du produit, et d'autre part des groupes extérieurs hostiles à la tabaculture. Il conviendra dans un premier développement d'examiner les ressources de ces acteurs afin de savoir comment leur hostilité ou leur soutien peut influencer la politique publique tabacole.

Les acteurs publics du réseau sont répartis entre les niveaux national et européen. En France, les liens entretenus par les tabaculteurs avec les pouvoirs publics sont réguliers et étroits. La tabaculture est toutefois un sujet particulièrement délicat à défendre pour le ministère, notamment à l'échelle de l'UE. Comment les pouvoirs publics français vont-ils construire une position qui convienne aux exigences de réforme requises par l'UE, tout en maintenant les liens privilégiés et corporatistes, historiquement établis avec les professionnels ? L'objet de notre second développement sera de saisir ces relations, notamment en s'intéressant aux stratégies et aux convergences cognitives des différents acteurs du réseau.

1-Des alliés peu profitables

Les producteurs de tabac européens constituent le premier maillon de la filière tabacole. Ils sont chargés de la culture et du séchage du tabac, qu'ils transmettent ensuite à l'industrie de première transformation. Cette dernière vend à son tour le tabac transformé aux cigarettiers, c'est-à-dire ceux qu'on appelle les industriels du tabac. Les débitants de tabac se chargent enfin de la commercialisation des paquets de cigarettes aux particuliers. La réforme de l'OCM

concerne directement les producteurs, cependant les autres acteurs de la filière peuvent être indirectement touchés par les évolutions de l'organisation du secteur et susceptibles de se mobiliser. Il semble pourtant difficile de bénéficier de leur soutien dans la mesure où ces différents maillons disposent d'une image assez négative auprès des instances décisionnelles européennes.



1.1 La première transformation

Les entreprises de première transformation présentes dans l'UE, assurent le lien entre les producteurs et les industriels. Leur rôle est à la fois technique et commercial. Cette industrie se situe essentiellement dans les Etats membres où se concentre la production de tabac brut (L'Italie transforme 52 % du tabac de l'UE, la Grèce, 28 %), à proximité des zones de culture pour éviter les frais de transport. On compte près de 250 entreprises de transformation du tabac en Europe très différentes les unes des autres de par leur taille et leur statut juridique. Certaines appartiennent à de petits transformateurs indépendants qui fermentent quelques centaines de tonnes, d'autres sont des entreprises issues des anciens monopoles, enfin il peut s'agir de multinationales américaines comme Universal Leaf, Dimon

ou Intabax qui contrôlent la majeure partie du commerce mondial du tabac brut (70 %).

En France, dès 1970, les producteurs français se préoccupent de leur structuration économique, la maîtrise de la production étant désormais de leur ressort. Neuf coopératives agricoles (UCAPT, l'Union des coopératives des producteurs de tabac) fleurissent en France et l'usine France-Tabac⁸ est créée à Sarlat (Dordogne). Cet outil industriel est chargé de la première transformation du tabac clair afin d'élaborer des mélanges homogènes, commercialisés auprès des fabricants de produits finis (Phillip Morris, BAT...). La quasi-totalité du tabac produit en France est transformé dans l'usine France-Tabac. Cette caractéristique constitue une des particularités du secteur tabacole. A la différence des autres producteurs européens, l'usine de première transformation appartient, en France, aux coopératives de producteurs. Alors que les producteurs italiens ou grecs dépendent des prix pratiqués par l'usine de première transformation, qui elle-même répercute les prix d'achat proposés par les industriels du tabac, en France, l'usine de transformation et les planteurs entretiennent des relations cordiales. L'usine ne peut s'approvisionner dans d'autres pays. Elle appartient aux planteurs et doit être livrée en tabac pour fonctionner. Les producteurs écoulent leur production afin d'être rémunérés.

Les différentes coopératives ou entreprises de transformation nationales se sont rassemblées, au niveau communautaire afin de représenter au mieux leurs intérêts. Jusqu'en 1992, elles ne sont pas parvenues réellement à se regrouper : les entreprises de première transformation des pays d'Europe du Nord ont estimé qu'il était politiquement judicieux de ne pas se retrouver dans des structures communes aux côtés de certains premiers transformateurs italiens dont le sérieux et l'honnêteté ont été régulièrement mis en cause par les autorités communautaires. En 1992, l'Association des transformateurs de tabac européen (ATTE) et la Fédération des exportateurs de tabac (FEDEX) fusionnent pour donner naissance

⁸ L'usine est créée en 1985 et appartient aux neuf coopératives et emploient entre 140 et 220 personnes par an.

à la fédération européenne des transformateurs de tabac (FETRATAB). Elle représente aujourd'hui près de 75 % du tabac transformé de l'UE.

Les premiers transformateurs occupent une position stratégique puisqu'ils sont le lieu de passage obligé entre les industriels et les producteurs. Avant la réforme de 1998, les transformateurs recevaient les aides agricoles européennes dans leur globalité pour la redistribuer aux producteurs lors des achats. Or, en Italie, il semble que la totalité des primes n'ait pas été reversée entièrement au producteur. En effet le montant des primes perçues par les premiers transformateurs a été supérieur au prix du tabac payé aux producteurs. Les premiers transformateurs concernés ont effectué des bénéfices importants avec la seule aide communautaire. De multiples fraudes comme celles-ci ont terni l'image de la filière tabacole et compliqué la défense des intérêts des transformateurs et des producteurs.

Les intérêts des transformateurs européens sont étroitement liés à ceux des tabaculteurs puisque les transformateurs ne traitent que du tabac produit dans la communauté. Toute diminution de la production se répercute directement sur leurs activités. Les relations entre les transformateurs et les producteurs demeurent cordiales, mais l'image déplorable des transformateurs peut entacher les revendications des planteurs. Les relations avec l'industrie sont encore plus complexes puisque les producteurs les accusent d'être responsables de leur situation précaire. Ces derniers pratiqueraient des prix d'achat très bas en mettant en concurrence le tabac européen et le tabac mondial alors même que les normes environnementales et sociales sont très différentes en Europe et dans le reste du Monde. En même temps, les planteurs ne peuvent critiquer davantage ces pratiques puisque les industriels sont aussi leurs acheteurs.

1.2 Les industriels des cigarettes

Les industriels des cigarettes, ou cigarettiers, se chargent à la différence des industries de transformation, de produire uniquement les cigarettes, et les cigares, grâce à du tabac déjà transformé. Il s'agit d'un secteur très concentré. Les

industriels de l'UE utilisent chaque année près de 700 000 tonnes de tabac brut dont les deux tiers sont importés de l'extérieur de l'Europe. L'industrie européenne du tabac importe environ 80% de ses besoins. Seulement 20% de la consommation européenne provient de la production communautaire. L'UE est, à ce titre, le premier importateur mondial de tabac. Si la production et les industries de première transformation du tabac se situent essentiellement dans les Etats-membres (Grèce et Italie), 76% des cigarettes sont produites en Europe du nord.

Sur le plan communautaire, cinq associations d'inégale importance défendent les intérêts des industries du tabac implantées en Europe. Le GITES, crée en 1987 regroupe principalement les représentants des anciens monopoles et surtout Altadis. Le CECCM est composé des principaux fabricants de cigarettes du secteur privé à savoir ALTRIA (ex Philip Morris), BAT, Imperial Tobacco etc. Il existe également des organisations plus marginales telles que l'ESTA pour le tabac à rouler et pipe, l'ECMA pour les cigares et l'ESTOC pour les tabacs sans fumée. Le GITES et le CECCM ne sont pas parvenus à se rassembler dans un organisme unique. Les anciens monopoles d'Etat refusent de se « mélanger avec ces requins⁹ », et ont de nombreuses divergences notamment en matière de fiscalité et de savoir-faire sur le marché international du tabac. Cependant l'objet exact de ces dissensions n'a pu être éclairci puisque les représentants d'Altadis comme ceux de Phillip Morris (désormais ALTRIA), de BAT et des autres industries ont refusé catégoriquement d'en parler.

Tour à tour accusé de participer à la contrebande des cigarettes en Europe par l'UE, de patronner des manifestations socioculturelles pour faire de la promotion, notamment vers les jeunes, de développer la commercialisation agressive croissante qui cible les femmes, et de multiplier les campagnes de publicité pour le tabac dans les pays en développement¹⁰, où les lois sont plus souples vis-à-vis du tabagisme, l'industrie du tabac dispose d'une image très

9 Propos recueillis lors d'un entretien avec un haut représentant d'Altadis.

10 Cozette Martial, « Industrie du tabac : grillée au nord, elle veut embraser le sud », *Alternatives économiques*, n° 151, 1997.

négalive auprès des différents médias européens et des citoyens¹¹. Les producteurs et les industriels de vin de Bordeaux ont, à la différence des industriels du tabac, réussi à communiquer de manière positive sur le vin en évoquant notamment le *French Paradox*, c'est-à-dire l'effet positif d'une consommation modérée de vin rouge sur la santé. « La filière viticole a ainsi mis à profit l'avantage dont elle dispose sur les autres producteurs d'alcool, dont l'image se dégrade ¹² ». Dans le secteur du tabac, on remarque au contraire un consensus sur les dangers du tabac au niveau national et au niveau européen.

Fortement pourvus en ressources organisationnelles et financières, les industriels du tabac ont toutefois une image déplorable au niveau européen, ce qui rend périlleux leur soutien.

Les débitants de tabac constituent le dernier chaînon de la filière de production du tabac. Au niveau national, ils sont fortement organisés et représentent un poids politique considérable¹³. Toutefois, l'origine du tabac utilisé dans les cigarettes qu'ils commercialisent n'a aucune incidence sur leurs activités. Ils n'ont donc aucun intérêt à soutenir les tabaculteurs français.

11 Schroyens Adolf, « Tabac : quelles perspectives et stratégies pour cette industrie ? », *Problèmes économiques*, n° 2668, 2000.

12 Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Michel Hélène (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

13 Dans un article de Libération, intitulé « Ses députés sont courtisés avant le vote sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics », Matthieu Ecoiffier écrit : « En coulisse, c'est la guerre entre cigarettiers et défenseurs de la santé publique. « Le problème c'est qu'ils ne se battent pas avec les mêmes armes. Les premiers arpentent les couloirs de l'Assemblée, invitent à l'Open de tennis de Bercy, quand les seconds doivent prendre rendez-vous avec le ministre », témoigne le conseiller d'un député. En guise de vœux, l'Alliance contre le tabac (qui regroupe 35 associations) a rappelé dans une lettre aux députés que « 80 % des Français sont favorables » à l'interdiction de fumer dans les lieux clos ou couverts, avec à l'appui un article scientifique sur les dangers du tabagisme passif. En face, la note de BAT (British American Tobacco) opte pour un style choc. Les sondages ? Méfiance, ils ne sont « que le reflet des couches supérieures de la société », selon le lobbyiste. Ce qui est sûr en revanche, c'est que « chaque jour 11 millions de Français entrent dans un bureau de tabac, c'est plus précisément 19 000 personnes par circonscription. Lorsqu'on sait que la plupart des législatives se jouent entre 50 et 800 voix... », *Libération*, 9 janvier 2006.

1.3 Les fumeurs

Les consommateurs de tabac (15 % des fumeurs de la planète vivent en Europe) pourraient représenter un allié de taille pour les producteurs européens, ou au moins prendre une part active dans les négociations, cependant ils sont très faiblement représentés. Quelques associations nationales comme « Le calumet de la paix » ou « l'association des fumeurs unis pour une taxation équitable » (FUTE) en France regroupent plusieurs milliers de fumeurs. Cependant leurs actions sont très limitées. Au niveau européen, une association dénommée SMOKEPEACE fédère plus de treize associations nationales de fumeurs, dont *le calumet de la paix* et FUTE. Créée en 1996, elle vise à assurer la représentation des fumeurs auprès des instances communautaires. L'association européenne a pour objectif de « faire reculer la montée du fanatisme anti-tabac » en favorisant la tolérance entre fumeurs et non-fumeurs. Cependant ces associations disposent de très peu de ressources, leurs activités sont extrêmement discrètes et leurs actions quasiment inexistantes auprès des institutions communautaires. Les récentes interdictions de consommation de tabac dans les lieux publics (café, restaurant) en Espagne et en Italie et éventuellement en France prouvent que ces associations ont très peu de poids sur l'orientation des politiques de santé.

Les fumeurs de tabac ont peu d'activités au niveau européen. Les consommateurs, ou plus précisément les non consommateurs, sont quant à eux représentés au sein du BEUC¹⁴ et ces derniers sont farouchement opposés à la consommation et à la production de tabac en Europe.

2- Des opposants puissants

2.1 Les consommateurs

Le BEUC, le porte-parole des consommateurs dans l'UE, est farouchement opposé à la consommation de tabac. Il occupe une position dominante au sein du

14 Bureau européen des consommateurs.

Comité consultatif des consommateurs (CCC) institué par la Commission. Le BEUC se présente comme une association défendant « les intérêts de tous les consommateurs » même s'il ne représente, en matière de consommation de cigarettes, exclusivement que ceux des non-consommateurs. La création du BEUC, en 1962, illustre l'évolution de la place des organisations de représentation à l'échelle de l'UE. La Commission européenne a largement favorisé la création du BEUC, notamment par le biais de financements afin de créer des réseaux européens dans des domaines différents. Ce type de structures européennes de coordination rassemble une pluralité d'organisations européennes, nationales et locales, comme par exemple en France le CLCV¹⁵ ou UFC-QUE CHOISIR, et sont des interlocuteurs privilégiés de la Commission dont elles relayent les actions. Le BEUC a été créé pour pallier l'absence d'organisations au niveau européen. Ce type de structures occupe une place prépondérante dans le cadre du dialogue avec la société civile mis en place par la Commission européenne. Le BEUC dispose d'une légitimité importante aux yeux des pouvoirs publics. Ses positions à l'encontre du tabac et de sa culture¹⁶ sont particulièrement bien diffusées dans les sphères décisionnelles européennes.

2.2 Les associations de santé

La ligue contre le cancer (ECL european cancer leagues) et l'ENSP (european network for smoking prevention) qui rassemble quelques 600 organisations nationales en Europe bénéficient d'une large audience dans les sphères décisionnelles européennes. Ces groupes disposent d'un réseau développé auprès des députés européens et des services de la Commission. Les organisations de lutte contre le tabagisme sont très présentes et très actives dans les pays du Nord de l'Europe, elles semblent avoir moins d'influence dans le Sud de l'UE, comme c'est le cas en France. L'Union européenne est quant à elle très à l'écoute

15 Consommation, logement et cadre de vie.

16 Le BEUC adhère à l'association « Consumers international » qui regroupe 220 organisations de consommateurs dans une centaine de pays. « Consumers international » souhaite l'arrêt de la production et de la consommation. Cette organisation mondiale de consommateurs est membre de la Coalition internationale contre le tabac.

de leurs revendications. Sonia Mazey¹⁷ constate le même type de situation lorsque dans les années soixante, « les décideurs nationaux demeuraient sourds aux aspirations matérielles des femmes » ainsi, « pour les féministes européens, la CE constituait un [des] accès alternatifs pour les groupes de femmes, dans la mesure le traité de Rome instituait déjà un salaire égal entre hommes et femmes ». Cette situation permet à certains groupes peu pris en compte au niveau national, de bénéficier des ressources et des opportunités offertes par les institutions européennes. Les associations contre le tabagisme sont fortement implantées à Bruxelles depuis la fin des années quatre-vingts et pallient aux éventuelles manque d'audience politique qu'elles peuvent rencontrer au niveau national. Elles sont particulièrement présentes dans les comités d'experts et comités consultatifs organisés par la Commission.

2.3 Les associations environnementales

Elles ont joué un rôle certains dans la mesure où les pratiques agricoles sont à l'origine de multiples types de pollution, et notamment la pollution des sols en raison de l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais. La culture du tabac nécessite des quantités élevées de pesticides afin de garantir une bonne qualité des feuilles. De plus, la culture du tabac nécessite, lorsqu'elle est développée de manière intensive, une irrigation importante, alors même que la plante est cultivée dans des régions assez chaudes. Le discours des associations environnementales est donc majoritairement orienté vers la diminution de la production tabacole, cependant certaines associations relayées par des élus locaux, se sont élevées pour rappeler le risque élevé d'exode rural en cas d'abandon de la production de tabac dans les zones excentrées.

Plus généralement, les représentants des défenseurs de l'environnement, et notamment Birdlife, soulignent les effets de la production de tabac sur la pollution

17 Mazey Sonia, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'eupéanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002. p.410.

de l'eau. Quelques responsables du développement remarquent l'importance de l'exportation du tabac produit par les pays en voie de développement. Il s'agit selon ces associations des seuls biens que ces pays sont en mesure d'exporter et constituent leur seule ressource économique, mais ce type d'argumentation est peu understandable de par la nocivité de la culture qu'ils se proposent de vendre aux consommateurs européens.

2.4 La position inconfortable des associations de développement

Le tabac constitue la principale ressource économique de nombreux pays en développement, mais les ONG internationales de développement se sont montrées particulièrement discrètes sur cette thématique. Seule SOLAGRAL¹⁸ a souligné l'importance de l'exportation du tabac produit par les pays en développement, tout en rappelant que la priorité doit être accordée selon eux à l'agriculture vivrière de ces pays et non au tabac. L'association s'est prononcée pour une réorganisation de la production mondiale, sans toutefois développer davantage ses positions sur la réforme de l'OCM tabac. Lors de la réforme du régime sucrier, les ONG de développement ont mené au contraire une campagne extrêmement active. Plusieurs hypothèses, présentées de façon non exhaustive ici, peuvent expliquer leur silence lorsque c'est la tabaculture qui est l'objet des débats.

Le commerce mondial et le type d'échanges du tabac diffèrent fortement de celui du sucre. L'Europe est un importateur et un exportateur important de sucre, alors que pour le tabac, l'Europe importe avant tout du tabac et exporte des cigarettes. Les cigarettes sont donc massivement fabriquées en Europe et réexportées dans les pays les moins avancés (PMA). La tabaculture européenne entrave peu le commerce avec les pays en développement. Les intérêts des

18 SOLAGRAL est une association française de développement (Solidarité agriculture alimentaire) affiliée à l'Association internationale de technicien d'experts et de chercheurs (AITEC). L'AITEC est un réseau professionnel qui rassemble plus d'une trentaine d'organisations dont ATTAC, le CEDETIM, le DAL, c'est-à-dire des organisations proches de l'altermondialisme. SOLAGRAL intervient au niveau national européen et international. Elle propose notamment des rapports d'expertise fournis aux instances décisionnelles visées.

planteurs des pays du Sud ne sont d'ailleurs pas très éloignés de ceux des planteurs du Nord dans la mesure où le prix est fixé par les industriels. Pourtant on compte peu de tabaculteurs dans les PMA comparé aux volumes de production puisque ces planteurs sont dans de nombreux cas salariés des industries du tabac. Les industries du tabac s'implantent dans les régions les plus adaptées, louent les surfaces cultivables nécessaires, embauchent des salariés agricoles locaux, qui cultivent et récoltent les feuilles de tabac au profit de l'industrie. A la différence par exemple du secteur du coton, dans lequel la plupart des planteurs sont des indépendants directement liés aux cours du marché mondial, les planteurs de tabac des PMA sont majoritairement des salariés. Les intérêts des planteurs des PMA s'avèrent bien distincts de ceux des pays du Nord.

Enfin, il paraît risqué aux associations de développement de défendre les revenus du tabac des planteurs des PMA de par la nocivité de cette substance. En effet, défendre un prix rémunérateur pour un produit dont les dangers sur la santé sont connus, et qui touchent désormais fortement les pays en développement pourraient nuire à l'image de marque et à la crédibilité des ONG. Elles semblent préférer se concentrer sur des productions qui permettent de nourrir les populations locales. Les associations de développement ont été assez discrètes sur ces sujets, ce qui met en évidence toute la difficulté de soutenir une culture aussi controversée que celle du tabac en Europe.

Le soutien ou l'hostilité d'autres groupes peut contribuer à l'échec ou à la réussite d'une action collective. Encore faut-il analyser la place de ces mouvements. Dans leurs études sur les mouvements de travailleurs agricoles dans les années quarante et soixante, J. Craig Jenkins et Charles Perrow¹⁹ suggèrent que l'échec de la première période de contestation et la réussite de la seconde s'expliquent par le rôle des groupes de soutien (groupes libéraux et syndicats) et une tolérance accrue de l'Etat, bien plus que par les différences d'objectifs ou de tactiques. Cependant il faut bien distinguer les soutiens au mouvement qui ont une

19 Jenkins J.Craig, Perrow Charles, "Insurgency of the powerless: Farm Worker Movement (1946-1972)", *American Sociological review*, n° 42, 1977.

influence dans le système, de ceux qui sont en dehors. Les producteurs de tabac sont donc soutenus par des groupes à l'image fortement négative, et connaissent l'hostilité de coalitions fortement implantées au niveau européen. L'ensemble de ces organisations appartient au réseau d'action publique tabacole et entretiennent comme les associations d'agriculteurs des liens particuliers avec les acteurs publics du réseau.

Les tabaculteurs sont insérés dans un réseau d'action publique dans lequel des acteurs privés s'allient et s'opposent afin de peser sur les décideurs tant au niveau national qu'au niveau européen. Le clivage entre ces deux niveaux d'intervention paraît toutefois peu fécond. Les acteurs nationaux interviennent à multiples reprises à l'échelon européen. Les fonctionnaires des administrations nationales et les différents ministres se rendent régulièrement à Bruxelles pour y représenter des acteurs nationaux diffère profondément des rapports que les planteurs entretiennent avec certaines instances décisionnelles européennes. Il conviendra dans le développement suivant d'examiner les liens entre les planteurs et leurs interlocuteurs nationaux en pointant notamment le rôle des élites administratives et les stratégies politiques des acteurs dans un contexte complexe multi niveaux, pour ensuite nous interroger sur les relations entre les planteurs et les trois grands acteurs du système politique européen (Commission européenne, Parlement, Conseil).

3- Entre soutien et méfiance : Les liens des planteurs et des instances décisionnelles nationales

S'intéresser aux relations entre les tabaculteurs et les instances décisionnelles françaises et européennes pendant la phase de négociation de la réforme de l'OCM tabac (septembre 2003-avril 2004) permet de s'intéresser aux stratégies des groupes d'intérêt dans un contexte multi niveaux. La forme et les ressources du groupe d'intérêt étudié influencent fortement ses stratégies. Il s'agira de montrer ici que le groupe d'intérêt français des tabaculteurs se trouve dans une situation extrêmement défavorable au niveau européen, le gouvernement national

devient alors pour lui un allié incontournable afin que le ministre défende les intérêts des planteurs au sein du Conseil.

Pour ce faire, il conviendra de montrer dans un premier temps la contiguïté des liens entre les planteurs et leurs interlocuteurs nationaux. Les tabaculteurs dépendent d'administrations multiples avec lesquelles ils n'entretiennent pas le même type de relations. Selon la nature des échanges politiques et l'interdépendance qui les lie aux décideurs, les professionnels développent des modes de représentation spécifiques. Néanmoins l'analyse du réseau d'action publique ne peut se résumer aux comportements stratégiques des acteurs. Le rôle des idées, ou plus largement des représentations sociales constitue un élément essentiel dans la compréhension des politiques publiques. On s'intéressera aux différents interlocuteurs et aux représentations sociales de la tabaculture dont les décideurs sont porteurs. Grâce à une analyse organisationnelle, il sera question ensuite de l'isolement entre les fonctionnaires nationaux et leurs homologues européens, ce que l'organisation professionnelle européenne des planteurs tente de rompre à son avantage. Enfin, les rapports entre le ministre et l'organisation professionnelle seront étudiés. Dans un second temps, il s'agira d'étudier les relations entre le groupe d'intérêt et les différents acteurs du triangle institutionnel européen.

3.1 Des administrations nationales multiples : l'ONIFLHOR, la DPEI et la MGA

Plusieurs organismes sont chargés, au sein de l'Etat français, de gérer la tabaculture. L'ONIFLHOR²⁰, la MGA²¹ et la DPEI²² ne disposent des mêmes prérogatives, et il semblerait que le type de liens entre ces administrations et les planteurs diffèrent. Ces derniers se sont particulièrement bien adaptés à ce contexte multi organisationnel et paraissent proches des élites administratives

20 Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture.

21 Mission de gestion des aides.

22 Direction des politiques économiques internationales.

chargées d'élaborer la position française sur la réforme de l'OCM tabac, lors des réunions du Conseil.

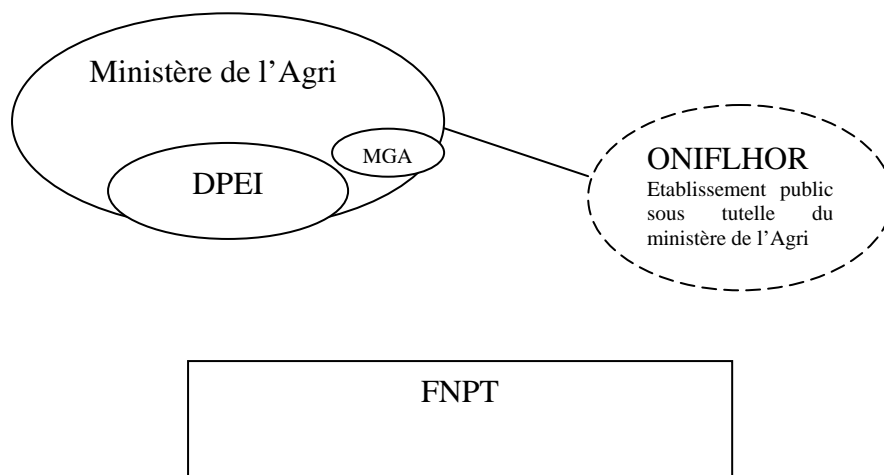
L'ONIFLHOR est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et qui est sous tutelle du ministère de l'agriculture. L'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture rassemble lors de Conseils de direction et de Conseils spécialisés réguliers, des professionnels du secteur tabacole et les pouvoirs publics. Sur le site de l'ONIFLHOR, on peut même lire « Ainsi, à travers ses deux Conseils de Direction et ses Conseils spécialisés, l'ONIFLHOR constitue un lieu d'échanges et de dialogue entre les représentants des interprofessions, des salariés de la filière, des consommateurs et des administrations intéressées. »

La création de cet office en 1982 marque un changement important dans les relations avec les décideurs. Dans un contexte de diminution des exploitations tabacoles, les producteurs de tabac demandent un engagement fort de la part de l'Etat pour alléger les contraintes de l'industrie, mais aussi et surtout favoriser la modernisation des tabaculteurs en facilitant notamment l'achat de séchoirs. L'ONIFLHOR a donc pour mission de renforcer l'efficacité économique de la filière, d'améliorer la connaissance et le fonctionnement du marché, d'appliquer les mesures communautaires. C'est donc l'Office qui se charge de gérer au quotidien l'aide attribuée au secteur. Des conseils sont organisés dans lesquels on compte des représentants de la production agricole, de la transformation, de la commercialisation, de la distribution et des salariés de la filière. Une place est officiellement réservée aux représentants des consommateurs, cependant aucun d'entre eux n'est présent dans les conseils de l'ONIFLHOR. Ces rencontres institutionnalisées organisent des relations de proximité entre les membres de l'Interprofession et les pouvoirs publics. Les représentants des producteurs sont investis d'une responsabilité certaine dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les organismes privés tels que les coopératives tabacoles assurent des fonctions de contrôle et d'aide à la reconversion, en partenariat avec les pouvoirs publics. La collaboration entre le gouvernement et les dirigeants du groupe

d'intérêt est si précise et si constante qu'il est difficile de distinguer l'action de l'un de celle de l'autre. On assiste donc une interpénétration intime des bureaucraties d'Etat et des groupes d'intérêt, c'est-à-dire à une forme proche du corporatisme.

En outre, les liens entre l'ONIFLHOR et le ministère sont très étroits, notamment avec la DPEI, qui fait partie de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, et qui définit et met en œuvre les politiques de gestion des marchés et d'orientation des productions agricoles. C'est notamment le chargé de mission de la DPEI et le fonctionnaire de l'ONIFLHOR spécialisé dans le tabac qui se rendent au comité de gestion à Bruxelles auprès des autres représentants des pouvoirs publics européens.

Situation avant septembre 2005, (depuis la MGA dépend de l'ONIFLHOR)



3.2 Un accès privilégié des élites administratives nationales à la Commission européenne : les comités de gestion

Les fonctionnaires nationaux interviennent au sein de la Commission européenne dans le cadre des comités de gestion. Lors des réformes agricoles, dans les phases de négociation et les phases de mise en application, un fonctionnaire de l'ONIFLHOR et un fonctionnaire de la DPEI se rendent, comme les fonctionnaires nationaux d'autres pays européens, au sein des comités de gestion afin d'orienter les propositions de la Commission. Les comités de gestion sont des

« comités comitologie » et émettent à ce titre des avis formels sur les propositions de mesures d'exécution que lui soumet la Commission. Ils sont composés uniquement des fonctionnaires des Etats membres. Les réunions sont toujours présidées par des représentants de la Commission.

Le terme de comitologie est un néologisme utilisé pour évoquer l'ensemble des comités qui assistent la Commission européenne dans ses compétences d'exécution du droit communautaire. Les procédures régissant les relations entre la Commission et ces comités sont prévues par la décision du Conseil du 28 juin 1999. Parmi les comités comitologiques, on compte les groupes consultatifs, les comités de gestion et les comités de réglementation.

L'objectif des comités de gestion est d'aider la Commission européenne dans son rôle d'exécution. Ils permettent d'associer les administrations des Etats membres à la gestion de l'OCM tabac. Le comité de gestion se réunit de façon irrégulière, en fonction du volume des événements à traiter. Il semble que conformément à la réforme de la PAC de 2003, les comités de gestion spécialisés, comme le comité de gestion tabac, devraient disparaître rapidement au profit du comité de gestion « Aide directe », ce qui devrait faciliter les approches plus transversales. Ce comité pourra traiter plusieurs secteurs de façon horizontale et appliquer à chaque filière le même traitement sans devoir s'attacher aux spécificités réelles ou non des secteurs. Les producteurs semblent d'ailleurs très inquiets de cette perte d'autonomie, ils ne seraient plus en mesure de faire part des spécificités de leur culture (et notamment de souligner le besoin de main d'œuvre nécessaire à la production).

Un membre de la DPEI et parfois de l'ONIFLHOR sont chargés de représenter la voix de la France au sein des comités de gestion. Les contacts institutionnels et informels entre la DPEI et les représentants des producteurs sont nombreux. Lorsqu'un comité de gestion est organisé, le ministère contacte très peu de temps avant la FNPT, et notamment son directeur, afin de comprendre au

mieux les aboutissants et les attentes de son partenaire. Un bilan sur le déroulement de la séance sera l'objet de la conversation suivante, quelques heures après la tenue du comité. Le ministère de l'agriculture consolide son pouvoir en se posant en représentant du groupe qu'il est censé contrôler : les bureaucrates adoptent le rôle de représentants d'intérêts de groupes sociaux qui sont extérieurs à l'appareil d'Etat. L'étude de Michel Crozier et Erhard Friedberg²³ sur le ministère de l'industrie avait déjà permis de mettre en évidence les conditions dans lesquelles les services de ce ministère jouaient plutôt le rôle de messenger des différentes branches de l'industrie plutôt que celui de vecteurs de la politique industrielle du gouvernement. Une situation identique a été analysée par Pierre Muller²⁴ en 1985 entre les services de ministère de l'agriculture et la FNSEA. Ce phénomène, analysé en termes de corporatisme sectoriel, met en exergue la proximité de la relation Etat-tabaculteurs. Cette proximité est le fruit d'une collaboration historique où chacun des protagonistes fournit à l'autre des échanges politiques²⁵ qui accentuent les liens de dépendance. Les relations informelles occupent dans ce contexte une place importante. Les représentants des producteurs de tabac entretiennent de nombreux contacts personnels notamment avec les fonctionnaires nationaux, mais ils s'inscrivent exclusivement dans le cadre de relations professionnelles. On ne remarque pas de relations amicales ou de camaraderie entre les différents protagonistes.

Rappelons également que la situation de monopole dans laquelle se trouve les tabaculteurs présuppose la possibilité pour l'ensemble leurs représentants de définir de façon univoque l'intérêt objectif qu'ils prétendent promouvoir. C'est la solidarité entre groupes et individus situés dans la même situation face aux problèmes posés qui est mise en avant. Cela implique un alignement des groupes sur la base d'un statut homogène. Les représentants des tabaculteurs ont convaincu les fonctionnaires qu'ils portaient bien la voix de l'ensemble des

23 Crozier Michel, Friedberg Erhard, , "Les systèmes intermédiaires des grands groupes industriels français", *Revue française de sociologie*, Numéro spécial, septembre 1979.

24 Muller Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985.

25 Pizzorno Alessandro, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch Colin, Pizzorno Alessandro (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe (since 1968)*, Vol. 2, Londres, Mc Millan, 1978.

planteurs et tous deux ont rapidement convergé vers une même position. L'interprétation qui a été faite par les agriculteurs tendait à impliquer le plus possible le ministère dans la mise en application des règlements européens, et cela nécessitait, toujours selon les tabaculteurs une mobilisation de la filière tabacole et aussi de la FNSEA. Cette interprétation proposée par les tabaculteurs n'est pas toute entière déterminée par la situation.

La FNPT est la seule organisation représentative de l'ensemble des producteurs de tabac en France, sans aucune exception. Si cette situation facilite le travail du ministère et qu'à ce titre les fonctionnaires déclarent apprécier la collaboration avec la filière, en même temps cela confère à la FNPT une position forte de par le monopole de représentation dont elle dispose.

Le comité de gestion tabac, qui est spécialement destiné à prendre en compte les particularités de la filière et qui associe à ce titre, des représentants spécialistes du secteur, a pourtant disparu depuis 2005, au profit du Comité de gestion aides directes, chargé de l'ensemble des productions bénéficiant des aides directes. Cette transformation a ébranlé les liens qui s'étaient créés entre le représentant de la DPEI chargé du tabac et la FNPT. En effet, selon les représentants de la FNPT cette modification les oblige à créer des relations nouvelles avec un représentant de la DPEI chargé de l'ensemble des secteurs qui jouissent de paiements directs, et qui sera donc, selon eux beaucoup moins attentifs aux particularités du secteur tabacole. De même, l'émergence du comité « aides directes » va inviter les représentants des tabaculteurs à travailler davantage avec les membres de la MGA. Or, les liens entre la MGA et les tabaculteurs sont plus récents et surtout beaucoup moins harmonieux qu'avec la DPEI. En effet ces derniers témoignent d'une vision beaucoup plus économique que leurs confrères. Ils tentent d'optimiser la gestion de l'ensemble des aides agricoles.

Ces remarques mettent en évidence l'importance de la proximité des relations entre les pouvoirs publics et les professionnels du secteur, et aussi plus généralement les réticences des tabaculteurs à s'adapter à la nouvelle PAC. Cette dernière privilégie les approches horizontales au détriment des approches

sectorielles. Or, une grande partie de l'argumentation des professionnels d'encadrement de la tabaculture repose sur l'ambiguïté liée aux particularités du secteur : en même temps, les tabaculteurs tiennent à être considérés avant tout comme des agriculteurs et doivent bénéficier à ce titre de la même défense que leurs homologues, et ils souhaitent parallèlement mettre l'accent sur les spécificités du secteur qui ne peut être traité, selon eux, comme les autres. Le travail de manipulation symbolique effectué par l'organisation consiste à se servir de la stigmatisation de la production comme d'un atout.

Cette tendance a marqué le syndicalisme tabacole dès sa création. Figurant parmi les premiers syndicats de filière, les tabaculteurs tenaient à marquer leur spécificité par rapport à d'autres agriculteurs et d'autres acteurs de la filière. En 1969, lors de la création de l'OCM, la plupart des tabaculteurs européens refusaient même que le marché du tabac soit régi, comme les autres secteurs agricoles, par une OCM et plaidaient pour une disjonction entre la PAC et le marché du tabac. En effet, les particularités du produit nécessitaient selon eux un traitement spécifique que ne pouvait leur proposer la PAC. Aujourd'hui, alors que le revenu des tabaculteurs repose avant tout sur des aides directes, l'idée selon laquelle l'OCM tabac pourrait être amenée à disparaître laisse espérer certains sur un système d'autofinancement des aides tabacoles qui serait basé sur un prélèvement sur chaque paquet de cigarettes vendu en France, comme c'est le cas en Suisse. Cette option nécessiterait une sortie ou la fin de l'OCM tabac et correspondrait à une forme de renationalisation du système de financement agricole dans la mesure où les subventions attribuées aux tabaculteurs résulteraient des taxes prélevées aux fumeurs français.

3.3 Une analyse cognitive de la politique publique tabacole

Les appareils de l'Etat ne jouent pas un rôle passif dans le processus d'interprétation sociale des problèmes. Leur rôle dans ce domaine apparaît stratégique. En contextualisant la situation à l'intérieur d'une problématique environnementale, d'aménagement du territoire et de solidarité agricole, le

ministère participe à la définition du problème national et précise le champ et l'enjeu à partir duquel se mobiliseront les acteurs. La position des acteurs n'est pas le fruit d'intérêts objectifs : la définition des politiques publiques ne résulte pas de la situation sociale qui l'a engendrée. L'intérêt des groupes n'est pas une donnée objective, c'est le fruit d'une construction sociale complexe dans la mesure où la notion d'intérêt est polysémique. L'interprétation d'un problème détermine le système d'acteurs mobilisés et va permettre de définir de façon plus précise le champ d'action et même les responsables, les cibles et les moyens d'agir. Cette idée peut être rapprochée des travaux de William Gamson²⁶, et avant de lui d'Erwin Goffman²⁷, et de la notion de *frame* puisque des acteurs tentent de modifier ou plus simplement de définir des cadres d'interprétation en construisant une idéologie mobilisatrice. La qualification d'un problème, les responsabilités à dénoncer et les chances de succès de l'action déterminent fortement la façon dont se formeront et s'affronteront les acteurs. La construction du problème détermine à qui vont être attribuées les responsabilités d'une situation : Suzanne Berger²⁸ en étudiant les viticulteurs a montré comment certains peuvent plutôt s'en remettre à leur organisation de filière, d'autres à la FNSEA, tandis que d'autres favoriseront les actions de concertation avec les industriels et ce face à une même situation. Les modes d'action et les interlocuteurs varient en fonction des cadres d'interprétation du monde des contestataires.

Dans le cas présent, à la différence des fonctionnaires de la Commission, les fonctionnaires français mettent en avant la dimension éminemment politique du problème, et de sa réponse. Les interprétations dépolitisantes pourraient par exemple suggérer qu'une situation de travail difficile soit le fruit de lois

26 L'auteur met en évidence les mécanismes et les différents cadres d'interprétation de la construction de la politique spectacle américaine. Les médias mettent alors en évidence des aspects particuliers de la réalité (par exemple, lors d'une grève l'accent sera mis sur les conséquences plutôt que sur les causes, ou l'exclusion sociale sera montrée au travers d'expériences individuelles plutôt qu'au travers d'indicateurs sociaux). En couvrant différentes affaires, William Gamson montre que les médias américains façonnent voire construisent l'identité américaine. Gamson William, *What's news: A game Simulation of TV news*, New York, The Free Press, 1984.

27 Goffman Erwin, *Les cadres de l'expérience*, Editions de minuit, Paris, 1991.

28 Berger Suzanne (dir), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

économiques inéluctables, ou résulter de responsabilité individuelle de chacun²⁹. Ici l'action du ministère est plutôt présentée comme le résultat de choix politiques nationaux, ayant vocation à adoucir les dommages sociaux infligés à la France par Bruxelles. Comme les tabaculteurs, les fonctionnaires nationaux contestent l'orientation des propositions de la Commission européenne et critiquent fortement l'opacité dont elle a fait preuve, comme l'illustrent les propos de ce fonctionnaire de l'ONIFLHOR :

La Commission est avancée sur ce dossier un peu masquée, en nous disant, pendant très longtemps on va étudier tout ça, il y aura des rapports, ce qui a été le cas, il y aura des expertises, il y aura plein de choses, on ne va pas faire ça en dépit du bon sens. Donc suite à la parution du rapport COGEA demandé par la Commission on a eu plusieurs groupes conseil [à l'ONIFLHOR] durant lesquels on a discuté de ce rapport COGEA, on a été quand même un peu surpris de la proposition de la commission, qui ne collait pas au discours qu'on nous avait tenu, c'est ce qui me fait dire que la commission a avancé un petit peu masqué parce que ça ne correspondait pas à ce qui était dans le rapport d'Audit, là il faut pas se leurrer, la commission, par rapport au tabac, souhaitait la suppression des aides, ou un affichage en tout cas qui permettrait officiellement à la Commission de dire, on ne subventionne plus le tabac chez nous...alors nous on essaye de faire ce qu'on peut mais on doit obéir même si ce mode de fonctionnement ne nous paraît vraiment pas honnête. (entretien ONIFLHOR, 2004).

Les fonctionnaires du ministère ne cachent pas leur engagement auprès des tabaculteurs français. A la DPEI, le volet environnemental et la problématique de l'aménagement du territoire occupent une place importante dans la qualification du problème politique et justifie ainsi leur soutien au secteur³⁰. Ils se qualifient de « agriécologo » par opposition aux fonctionnaires de la Commission européenne qui

29 Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995. L'auteur développe l'idée que les systèmes d'aides à la recherche d'emploi ont tendance à expliquer la situation de chômage vécue par un individu comme le résultat de variables individuelles, propres à cet individu, plutôt qu'à travers les variables structurelles qui pèsent sur sa situation.

30 La critique sévère dont fait l'objet la Commission peut aussi correspondre à une volonté des fonctionnaires de conserver leurs prérogatives en matière de gestion du secteur, mais ce n'est pas l'objet de notre étude.

tiendraient essentiellement compte de la compétitivité du secteur et de la nocivité du tabac. D'après les déclarations et l'étude des documents de travail³¹ émis par le ministère de l'agriculture, il semble que les positions proposées par les tabaculteurs soient très proches de celles déposées par les pouvoirs publics.

La position des tabaculteurs français était la même que la nôtre, oui si on peut dire, je crois qu'on a formé notre réflexion ensemble, je crois que c'était vraiment un sujet, qui était au centre de nos réflexions et on ne passait pas une réunion sans discuter du fond, à discuter sur les conséquences du découplage, et sans explorer tous les tenants et aboutissants du découplage donc c'est vrai qu'on avait une proposition qui était vraiment, très très proche.

DPEI, 2004.

Cette élaboration conjointe du problème politique semble s'inscrire dans un processus plus large de socialisation des tabaculteurs et de leur représentant à des valeurs particulières. Lorsque les fonctionnaires ministériels se qualifient d'« agri-écologiste », cela renvoie à des représentations sociales qui orientent fortement leurs comportements. Ils soulignent les impératifs de respect de l'environnement et d'aménagement rural auxquels devront se soumettre les agriculteurs. La position du ministère est proche de celle des tabaculteurs. Les administrateurs publics n'ont pas épousé la position des professionnels, les tabaculteurs ont plutôt été socialisés à la qualification politique du problème proposée par le ministère. Cette qualification n'est pas contraire à leurs intérêts, dans un contexte où leur allié le plus important est bien le ministère.

En s'interrogeant sur les transformations de la PAC, on observe que diverses qualifications du problème politique ont été construites en fonction de la place de l'agriculture souhaitée par les décideurs. L'autosuffisance était au départ le but affiché de la PAC³². Il s'est toutefois peu à peu déplacé vers une production

31 Notes de synthèse informelles proposées au cabinet ministériel.

32 Le Traité de Rome et les accords de Stresa visaient notamment à garantir la stabilisation des marchés et à orienter les exploitants des Six vers des formes de production plus modernes.

intensive et la conquête de marchés externes. Au cours des trois décennies suivantes, la PAC a été perçue comme une politique coûteuse et fait l'objet de critiques acerbes, avant de connaître une réforme radicale en juin 2003. Les excédents agricoles, les dérives budgétaires et les éventuelles distorsions dont sont l'objet les PMA sont à l'origine des premières tentatives de réforme des années quatre-vingts. Ces critiques encouragent peu à peu les responsables agricoles à transformer ces aides en interventions sociales ou/et environnementales. On juge que les incitations à l'agriculture productiviste ont été à l'origine de dégâts importants sur l'environnement. De même les différentes crises alimentaires des années quatre-vingt-dix ont alimenté les critiques sur la PAC. Ces différentes analyses préconisent non seulement une modification des instruments de la PAC, mais une redéfinition du rôle et de la place des agriculteurs en Europe³³, qui valoriserait sa contribution à la gestion des espaces ruraux. La réforme de la PAC de 2003 constitue une synthèse de toutes ces condamnations. Elle n'a cependant pas complètement rompu avec ses objectifs productivistes. Cette nouvelle PAC prévoit notamment un découplage des subventions liées à la production et leur remplacement graduel par un système d'aides « conditionnelles » notamment sur le respect de l'environnement³⁴.

La PAC n'a pas été la solution à des problèmes objectifs : la perception d'un problème ne peut être le fruit que d'un travail de codage et de décodage de la réalité, qui est avant tout une construction politique. Dans ce sens, la qualification d'une conjoncture ne peut être appréhendée qu'à travers une grille de lecture politique, et une situation n'existe donc pas en tant que problème « objectif ». La PAC renvoie à la construction d'un problème et à sa réponse politique. Cette représentation de l'évolution socio-économique d'un secteur et de ses conditions de stabilité est relayée au niveau national par les ministères. Ces derniers semblent être les agents socialisateurs d'un processus d'intériorisation de normes et de valeurs orienté vers les représentants des agriculteurs. La DPEI diffuse de cette façon une représentation commune de l'évolution de l'agriculteur et de sa production. L'action significative de l'Etat ne se remarque pas seulement à travers

33 Hervieu Bertrand, *Les champs du futur*, Paris, Editions François Bourin/Julliard, 1994.

34 *Le Monde*, 26 juin 2003.

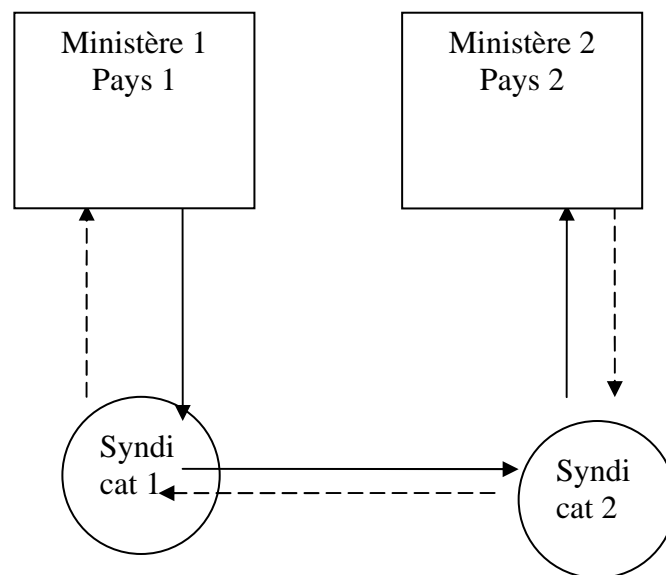
des ordres et des règlements, mais aussi aux niveaux des normes et des représentations clés qui orientent les comportements au jour le jour. Pierre Muller³⁵ en 1984 a montré comment dans le domaine du développement agricole le phénomène majeur a été plutôt la définition d'une nouvelle norme d'exploitation viable à laquelle tendront plus tard à se conformer aussi bien les bureaucrates que les syndicats. Plus précisément, pour Pierre Muller, une politique sectorielle est la résultante d'une condition particulière du référentiel global et du référentiel socioprofessionnel. Les professionnels ayant admis qu'ils ne peuvent participer au commerce mondial du tabac au regard des structures de production qu'ils détiennent, de petites exploitations peu compétitives, se sont rapprochés de l'autre pôle envisagé par les ministères, à savoir le développement durable et l'aménagement du territoire.

3.4 L'isolement entre les élites administratives françaises et les autres administrations européennes

Dans les comités de gestion, l'ensemble des administrations nationales votent les orientations proposées par la Commission. Les avis contraires sont extrêmement rares. Une proposition qui rencontre des critiques importantes est réétudiée. Un ou plusieurs pays qui seraient opposés à la réforme rencontreraient les services de la Commission avant le comité de gestion, et les différents organes tenteraient de trouver une position plus satisfaisante. Cependant, à Bruxelles, les administrations nationales doivent absolument faire émerger des consensus entre elles. Elles doivent éviter de s'opposer seule à un règlement d'application puisque la revendication pourrait, dans le cas contraire, apparaître comme étant exclusivement profitable à des intérêts nationaux. Il est donc préférable pour l'administration de chercher des soutiens parmi d'autres fonctionnaires étrangers présents dans les comités de gestion.

35 Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et humanisme, 1984.

Les entretiens effectués auprès des élites administratives européennes chargées du secteur tabacole ont permis de montrer qu'il n'existe pas de structures de rencontre entre les différentes administrations nationales dans le secteur du tabac. Les fonctionnaires français ne contactent pas de façon spontanée leurs homologues européens et passent obligatoirement par la FNPT. C'est la fédération des tabaculteurs qui leur permet d'anticiper la position des ministères étrangers. Les fonctionnaires obtiennent la confirmation des informations que la FNPT leur a proposées lors des comités de gestion. Les organisations de producteurs disposent alors d'un certain pouvoir, la maîtrise de l'information constitue en effet une ressource stratégique importante. A l'inverse de ce qu'on peut constater dans le secteur du sucre, le département de la DPEI chargé du tabac dépend de l'organisation des producteurs de tabac tant par l'expertise que le syndicat lui fournit que par les contacts que la FNPT est en mesure d'établir avec les autres ministères européens.



A partir de l'observation de relations ou d'absence de relation entre les membres d'un ensemble social, on peut reconstituer un système de relations et décrire l'influence de ce système sur le comportement de ses membres. On remarque l'existence de ce que Burt³⁶ appelle des trous structuraux, c'est-à-dire l'absence de relation entre deux individus ou groupes d'individus. Pour communiquer, ces derniers doivent nécessairement passer par d'autres acteurs. Le réseau organisationnel fait peser des contraintes et des ressources sur les individus. Les relations sociales constituent, à ce titre, des ressources ou des moyens d'accès à ces ressources détenues par d'autres. Pour que le ministère français communique avec son homologue italien, il doit passer obligatoirement par la fédération française, qui elle-même passera par l'organisation italienne. Deux remarques s'imposent. D'une part, si la forme du réseau fait peser des contraintes sur le ministère français, elle constitue une ressource évidente pour les fédérations. Le poids du secteur tabacole en France est beaucoup moins développé qu'en Italie, et surtout en Grèce. Partager la même position que le ministère italien constitue une ressource importante pour un pays moins orienté vers la tabaculture. Les producteurs français doivent absolument se mettre d'accord avec leurs homologues italiens pour que la mobilisation du ministère italien leur profite. De plus, la position du ministère italien pourra alors avoir des répercussions sur la position du ministère français. En novembre 2003, c'est-à-dire entre la date de diffusion des propositions législatives de la Commission et le vote au Conseil, les producteurs italiens ont réussi à convaincre leur ministre d'écrire une lettre au commissaire européen à l'agriculture, Franz Fischler. Ces derniers ont averti les producteurs français, qui à leur tour, se sont mobilisés pour que Hervé Gaymard³⁷ fasse de même. Ensuite, les RP (représentations permanentes) italiennes et françaises font circuler la lettre et font pression sur les autres délégations, tandis que les producteurs tenteront à leur tour de mobiliser leurs homologues européens afin qu'ils convainquent leur ministre de faire part de sa opposition à la réforme.

36 Burt Ronald, « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur », *Revue française de sociologie*, vol. 36, n° 4, 1995.

37 Hervé Gaymard occupât le poste de ministre de l'Agriculture de mai 2002 à février 2005.

3.5 L'ambiguïté des liens entre le ministre de l'agriculture français et les planteurs : les négociations au Conseil

Sur le plan institutionnel, la position française à Bruxelles est définie à partir de négociations interministérielles au sein du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)³⁸ lié aux services du Premier ministre. Lors des phases de négociation sont alors rassemblés les différents ministères concernés et lorsque la position est adoptée par tous, le ministre de l'Agriculture peut défendre la position française aux réunions du Conseil spécial de l'agriculture (CSA). En interministériel, les positions françaises hostiles au soutien à la tabaculture, et notamment celle du ministère de la santé, n'ont pas été suivies au profit de celle du ministère de l'agriculture.

Les dossiers soumis au vote du Conseil sont au préalable examinés soit par le Coreper, soit par le Comité spécial de l'Agriculture (CSA) avant de lui être transmis au Conseil. Le Coreper traite habituellement des dossiers "pêche", "sécurité alimentaire" et des questions agri budgétaires. S'agissant des actes relatifs aux marchés agricoles et au développement rural, compte tenu du caractère très technique des dossiers traités, une structure particulière, le CSA, a été mise en place au début des années soixante.

Le Comité des représentants permanents ou Coreper est chargé de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne. Il est composé des ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne ("Représentants permanents") et est présidé par l'État membre qui assure la Présidence du Conseil. Les compétences du Coreper s'appliquent à tous les domaines d'activité du Conseil

38 Le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est devenu le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en 2005. Sur le fonctionnement du SGCI on pourra se reporter à Jean-Michel Eymeri, « Définir la "position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier), Smith (Andy), Dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, et à Virginie Lanceron, *Du SGCI au SGAE*, Paris, l'Harmattan, 2007.

sauf pour les questions agricoles pour lesquelles le Comité spécial agricole (CSA) prépare les dossiers du Conseil agriculture.

Comme dans les comités de gestion, le ministère se fait le représentant des tabaculteurs français. Ces derniers, ayant tellement intégré les règles du jeu politique, anticipent ce qui est tolérable ou non par le gouvernement afin d'asseoir leur légitimité. Lors des différents entretiens effectués dans les services du ministère, on observe que les représentants des tabaculteurs disposent d'une image positive, de personnes « *raisonnables* » et « *lucides* », favorisant ainsi la convergence des positions entre le gouvernement et les professionnels.

En Mars 2004 eu lieu le premier Conseil pendant lequel devait théoriquement être voté le règlement sur le découplage total dans le secteur du tabac. Lors de cette première réunion au Conseil, qui rassemblait l'ensemble des ministres européens de l'agriculture, les représentants des tabaculteurs ont été intimement associés à la négociation. Ils souhaitent que la France et d'autres gouvernements parviennent à une minorité de blocage au Conseil et l'ont obtenue. Les ministres des cinq plus importants pays producteurs de tabac se sont opposés à la réforme de l'OCM telle qu'elle était proposée par la Commission (France, Italie, Grèce, Espagne, Portugal).

La majorité qualifiée est définie selon un système de pondération des voix dans lequel chaque Etat membre se voit attribuer par les autres et avec son accord un certain nombre de voix, en fonction notamment de son poids démographique et économique. Le système de pondération des voix au Conseil dans l'Europe des 15 et dans l'Europe des 25 est assez équivalent. Entre le 1er novembre 2004 et le 1er janvier 2007, le Conseil comptait en tout 321 voix. La majorité dite "qualifiée" était acquise lorsque 232 voix étaient réunies. Depuis le 1er janvier 2007, l'Union compte 27 Etats membres et le nombre total de voix au sein du Conseil s'élève désormais à 345. La majorité qualifiée s'établit à 255 voix. La répartition des voix

pour les Etats qui étaient déjà membres de l'Union avant le 1er janvier 2007 reste inchangée. La France comme les trois pays les plus peuplés (Allemagne, Italie et Royaume-Uni) continue donc de disposer de 29 voix. La Bulgarie et la Roumanie se voient attribuer respectivement 14 et 10 voix. Le nombre de voix accordé à chaque Etat membre est en partie proportionnel à son nombre d'habitants. La minorité de blocage susceptible de bloquer l'adoption d'un acte est donc de 90 voix.

Cette première réunion a été rapide et a mis en évidence l'obstination des gouvernements nationaux. Cependant, cette minorité ne leur permettait que de stopper la réforme drastique. Elle a invité les représentants des autres Etats membres à adoucir la proposition de la Commission. Parallèlement, les gouvernements nationaux qui refusaient la réforme ne possédaient pas une marge de négociation importante face aux représentants des Etats membres qui étaient favorables à la réforme : la minorité de blocage a été votée en mars, le dernier Conseil à quinze Etats membres se déroulait en avril, juste avant l'entrée de dix nouveaux pays membres supplémentaires. Il aurait été extrêmement fastidieux et périlleux de repousser la réforme après le premier mai. Ni les partisans, ni les détractaires de la réforme ne le souhaitaient.

Le président des tabaculteurs s'est alors prononcé en faveur d'un découplage qui ne devait dépasser les 30% de l'aide découplée. Présent lors de la seconde négociation à Bruxelles, en avril 2004, le président de la FNPT a assisté aux évolutions de la négociation qui ont duré une partie de la journée et de la nuit. Enfin, après plusieurs heures d'attente et de négociation entre les ministres, Hervé Gaymard obtenait un découplage à hauteur de 40% de l'aide découplée, ce qu'accepta le président des tabaculteurs. Le ministre a présenté ce résultat comme une avancée conséquente vu l'hostilité de certains pays et les bases de négociation proposées par la Commission (un découplage total). Hervé Gaymard souhaitait recueillir l'accord du président de la FNPT avant d'accepter. Cet épisode met en

avant l'extrême proximité des liens entre le ministère et les professionnels, et également le processus de légitimation de la décision mis en œuvre par le gouvernement. Plusieurs études ont montré que la négociation se révèle être un véritable processus de communication dans lequel les rôles et les statuts des acteurs en présence, et aussi leurs perceptions, sont tout aussi importants que la nature des enjeux, les règles à suivre ou les stratégies élaborées (de coercition, de dissimulation ou de persuasion)³⁹. Le contexte joue un rôle important, dans la mesure où la négociation se déroule jusque tard dans la nuit, ce qui met l'accent sur l'obstination des négociateurs, et légitime de cette façon, le compromis obtenu, estimant que le ministre « avait fait son maximum ». L'action de légitimation du ministère tend parallèlement à occulter la légitimité de l'intégration européenne. A la différence des institutions européennes, les gouvernements nationaux dépendent d'un électorat national. De tels raisonnements peuvent expliquer que régulièrement les ministres en sortant d'une réunion du Conseil des ministres européens expliquent qu'ils se sont « battus pour l'intérêt de leur pays », mais que le processus de décision communautaire les a finalement « obligés à faire des concessions ». Leur logique d'action tend à occulter la légitimation des actions politiques de l'UE, alors même que très souvent les perceptions d'intérêt national et d'intérêt européen coïncident.

4- Le Parlement européen et la Commission : ambivalence et hostilité vis-à-vis des tabaculteurs

La Commission européenne et le Parlement sont les deux acteurs principaux du triangle institutionnel. Ils ont joué un rôle important pendant la phase de négociation lors de la réforme de l'OCM tabac.

39 Bourque Reynald, Thuderoz Christian, *Sociologie de la négociation*, Paris, La Découverte, 2002.

L'administration communautaire était à l'initiative de la réforme. La proposition de la Commission a été élaborée, pour la première fois, grâce à un conseil inter DG.

La Commission européenne est composée de trois éléments : le collège des vingt commissaires, les vingt cabinets respectifs, et enfin les vingt-quatre Directions générales (DG). Il existe au moins un commissaire par Etat membre, deux au maximum. Depuis le traité de Nice, il est prévu que les grands Etats perdent leur deuxième commissaire. Le nombre futur des commissaires a été plafonné à 27. Autrefois nommés pour quatre ans, ils le sont désormais pour cinq années, ce qui permet la correspondance avec le mandat des parlementaires européens. Enfin, le collège des commissaires n'est pas un organe uni, il est composé d'individus qui peuvent s'allier ou s'opposer. Chacun des commissaires dispose de cabinet spécifique lié à la DG dont ils ont la responsabilité. Ce système est inspiré du modèle français. Les cabinets sont généralement composés de six ou sept collaborateurs choisis en partie parmi les fonctionnaires communautaires, les autres à l'extérieur. Ils sont pilotés par un chef de cabinet qui est en général issu du même pays que son commissaire. Au moins un membre de chaque cabinet est d'une autre nationalité que le commissaire. A l'extérieur, le chef de cabinet gère les relations publiques de son commissaire avec les autres institutions européennes, les Etats, et dans son Etat d'origine. Au niveau interne, il assure la liaison avec la ou les DG placées sous l'autorité directe du commissaire, et il suit aussi l'activité des autres DG et des autres commissaires. Enfin les DG, auparavant DG VI pour la DG Agri, mais qui sont à présent désignées grâce à un nom littéral depuis quelques

années (DG Agri) pour apparaître moins « technocratiques », représentent environ 17.000 fonctionnaires, répartis dans cinquante immeubles différents. La fonction publique communautaire est extrêmement sélective. La Commission accorde une importance toute particulière à conserver un certain équilibre entre les nationalités des différents fonctionnaires qu'elle recrute. La stabilité est grande au sein des DG car les fonctionnaires tendent à faire toute leur carrière dans la même direction générale ; par conséquent chaque DG est un *monde administratif* en soi chacune possède sa culture administrative propre. Ce sont les DG qui, dans la pratique, conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission, mais ces propositions n'acquièrent un statut officiel que lorsqu'elles sont « adoptées » par le Collège lors de sa réunion hebdomadaire.

Plusieurs Directions générales, dont la DG Commerce, la DG Santé des Consommateurs, la DG environnement etc. se sont réunies afin d'orienter le contenu de la proposition. Ces DG sont largement hostiles aux aides à la tabaculture. Certaines DG estiment que le coût du soutien attribué à l'agriculture est trop important (DG Commerce, DG budget). D'autres remettent en cause le soutien à une culture largement nocive à la santé des consommateurs européens. Face à l'hostilité des autres DG envers les tabaculteurs, la position de la DG Agri a donc été particulièrement complexe, celle-ci s'est même retrouvée à défendre le secteur tabacole vis-à-vis des autres DG⁴⁰. Ainsi la proposition de la Commission était davantage le fruit de l'ensemble des DG que celle de la DG Agri. Les fonctionnaires européens chargés de l'agriculture, conscients de la difficulté à faire émerger une position satisfaisante pour les tabaculteurs au sein de la Commission, semblent s'être tournés vers le Parlement européen afin d'atténuer les propositions inter DG de la Commission.

40 Entretien division tabac, septembre 2005.

Le Parlement a eu un poids essentiel dans les modifications apportées à la proposition de la Commission. L'initiative des propositions revient légalement à l'administration communautaire, mais il semble que la DG Agri, représentée à cette époque par le commissaire européen à l'agriculture Franz Fischler, et le président de la commission agriculture du Parlement, Joseph Daul, également rapporteur pour le PE sur la réforme de l'OCM tabac, aient largement coopéré avant et après la proposition de réforme du secteur tabacole. Conscients des difficultés à réformer le secteur tabac, face à une assemblée européenne et à des directions générales de la Commission particulièrement hostiles aux tabaculteurs, les initiateurs du projet de réforme ont élaboré plusieurs stratégies politiques qui ont, selon eux, facilité l'adoption de la réforme.

Le PE est largement hostile au tabac. Il a voté à une vaste majorité deux directives dont l'une visait à supprimer la publicité directe et indirecte pour le tabac et les produits du tabac en 2002. La Commission européenne, et notamment la DG Santé des consommateurs a développé au nom de l'UE une politique antitabac qui prévoit de soutenir les activités de prévention et cessation du tabac, de développer la lutte contre le tabac à l'échelle mondiale, et surtout d'intégrer la lutte contre le tabagisme dans toute une série d'autres politiques communautaires, et notamment auprès de la politique agricole. En juin 2002, une alliance mondiale a été signée entre la Commission européenne et l'OMS pour lutter contre le tabac, les maladies transmissibles et les autres menaces sur la santé. En outre, en novembre 2000, l'UE avait annoncé le dépôt d'une requête en dommage et intérêts⁴¹ contre Phillip Morris (Marlboro) et RJ Reynolds (devenu Japan tobacco qui commercialise notamment les Camel), qu'elle accusait de complicité dans la contrebande des cigarettes vers les pays de l'UE.

41 En novembre 2000, l'UE porte plainte contre deux géants américains du tabac. Précisions que la justice n'aura jamais à se prononcer sur cette question car les deux firmes ont accepté de payer un milliard de dollars pour mettre fin aux poursuites engagées par l'UE. *Le Monde*, 7 novembre 2000.

La première stratégie mise en place par les initiateurs du projet, et principalement le Commissaire européen à l'agriculture, Franz Fischler et le président de la commission agriculture du Parlement européen, Joseph Daul, a été de diviser la réforme du secteur en deux temps. En 2003, la réforme touchait exclusivement les produits agricoles du Nord (grandes cultures, lait...). La réforme adoptée, les initiateurs du projet et notamment les responsables de la DG Agri et certains hommes influents du Parlement européen, ont prévu un second « paquet » réservé aux agricultures du Sud. Cette division entre les deux types de production, dont l'une serait liée au Nord de l'Europe et la seconde au Sud est le produit des stratégies politiques mises au point par les dirigeants européens. La réforme agricole des pays du Nord adoptée, les membres du Parlement originaires du Nord de l'Europe étaient invités à laisser le secteur des productions méditerranéennes se réformer tel que la Commission l'avait prévu. La réforme des produits méditerranéens avait pour objectif de protéger l'emploi et la ruralité dans les pays du sud de l'Europe. Il s'agissait d'appliquer le principe de découplage à l'ensemble des productions concernées par le paquet dont l'huile d'olive, le houblon, le coton et le tabac. L'image positive des productions méditerranéennes a donc été utilisée afin faciliter le vote de la réforme tabac.

La seconde stratégie employée cette fois uniquement par la commission agriculture du Parlement a été de développer l'idée selon laquelle la fin de la production de tabac en Europe n'aurait pas d'influence sur la consommation de cigarettes. En effet, l'industrie du tabac n'utilise que 20% de plantes européennes dans les cigarettes commercialisées en Europe. Le reste de la matière première est importée. L'aide réservée aux planteurs est donc essentiellement tournée vers la préservation du tissu rural et l'aménagement du territoire.

Les propos de Monsieur Daul illustrent cette double stratégie : « *Le parlement est contre la production de tabac, je dis dans les faits pas dans le vote, dans le vote c'est autre chose on a toujours une majorité, vous savez chaque année au niveau du budget, il y a des amendements qui veulent supprimer les subventions du tabac, mais quand les gens votent on s'aperçoit que il y a quand même des gens qui chaque année défendent la production puisqu'il s'agit d'une production des pays du Sud et donc chaque année il y a une majorité qui se dégage pour soutenir la*

production de tabac, nous représentons à peu près 20% de la production, mais c'est vrai que nous allons vers un système, où le Parlement est vraiment anti-tabac, et c'est pour ça que dans les propositions qu'on a faites, on a utilisé le découplage pour expliquer au Parlement, à ceux qui sont contre le tabac, en disant ça permet aux gens de prendre des décisions, continuer le tabac ou faire autre chose puisque avec le découplage il n'y a plus une aide directe au produit. C'est dans ce sens là que nous avons orienté le débat au Parlement, et pour que ça passe, nous l'avons lié aux produits méditerranéens, c'est-à-dire à l'huile d'olive... »

Pour Joseph Daul, la proposition de réforme de la Commission n'est pas le fruit du travail de monsieur Fischler, mais bien le résultat de la rencontre entre l'ensemble des DG. Monsieur Fischler et monsieur Daul se sont alors rencontrés pour élaborer ensemble des stratégies facilitant l'adoption d'une réforme du secteur moins radicale.

Les relations entre les différents organes du triangle institutionnel paraissent beaucoup plus souples et complexes qu'elles ne le suggèrent. Afin de contourner les difficultés liées à la réforme d'un secteur aussi sensible que celui du tabac, les décideurs européens sont parvenus à mettre en place des stratégies institutionnelles et politiques pour faciliter l'adoption de la loi. Ce contexte particulier révèle la difficulté des tabaculteurs européens à représenter leurs intérêts. Les solidarités nationales ont prévalu sur les divisions idéologiques et les parlementaires issus des pays du Sud de l'Europe se sont mobilisés en faveur d'une réforme moins radicale du secteur. Des membres du PSE (Fiorella Ghilardotti) du PPE (Joseph Daul), de la GUE/NGC, la gauche unitaire européenne à laquelle appartiennent la plupart des communistes européens et du IND/DEM (indépendance et démocratie) auquel appartiennent entre autre Charles Pasqua, Philippe de Villiers et Dominique Souchet, ce dernier s'étant montré particulièrement actif dans la défense de l'OCM, ont exprimé leur soutien à la tabaculture européenne. La majorité des membres du PE issus du sud de l'Europe ont voté la proposition de réforme, mais les tabaculteurs ne sont pas en position de force et sont largement dépendants des représentants politiques européens qui les soutiennent.

Conclusion

Dans la phase de négociation, les planteurs se sont avant tout attachés à préserver les relations de confiance qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics français, afin que ces derniers les soutiennent lors des négociations intergouvernementales au Conseil. C'est en effet auprès du ministère que les tabaculteurs peuvent au mieux porter leurs intérêts dans la mesure où ils ne sont que très peu pris en compte à l'échelle de l'UE. Non parce que les planteurs ne parviennent pas à faire émerger une position commune entre eux mais parce que les instances de décision européennes sont particulièrement hostiles à la tabaculture et qu'ils ne disposent pas du soutien de groupes influents et légitimes. Remarquons qu'à la différence du secteur vitivinicole étudié par Olivier Costa et Andy Smith⁴², les tabaculteurs ne se focalisent pas uniquement sur l'échelon national. Ils se mobilisent également aux côtés de leurs homologues européens au niveau communautaire. Cependant il semble que stratégiquement, leur chance d'être entendu soit beaucoup plus développée dans le cadre de l'Etat nation. Comme l'expliquent les auteurs, on ne peut se limiter à une analyse stratégique des acteurs, il faut également s'intéresser à leurs cadres cognitifs. Dès 1985, la Commission européenne lance un grand programme contre le cancer (Europe contre le cancer 1987-1989) visant à alerter l'opinion publique sur les dangers de l'alcool. Les deux auteurs montrent que s'agissant du rapport entre vin et santé, les responsables bordelais se sont toujours focalisés sur l'échelle nationale. Ils écrivent « l'idée d'une spécificité irréductible du Bordelais, de ses produits, de ses pratiques, traditions et intérêts, de même que la structuration institutionnelle de leur représentation, s'opposent à des collaborations transversales », et donc européennes. Leur cadre d'interprétation du monde ne leur permet pas de se mobiliser de façon active à l'échelle de l'UE. La filière vitivinicole peine ainsi à prendre en considération l'importance de l'échelon européen dans la gestion de son activité. La situation des tabaculteurs est différente. Ils se sont dotés d'une

42 Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Hélène Michel (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

organisation représentative dès les années soixante et se mobilisent régulièrement à l'échelle de l'UE. L'Europe et l'action collective transnationale ne sont pas délaissées par les tabaculteurs et font entièrement partie de leur cadre d'interprétation du monde. Le niveau européen est incontournable pour les responsables de la tabaculture en France. Toutefois stratégiquement, ils savent que la portée de leur action au niveau européen est limitée de par la stigmatisation dont ils sont l'objet, et choisissent par conséquent de se mobiliser d'abord auprès de leur gouvernement pour que celui-ci intervienne au sein du Conseil, éventuellement aux côtés d'autres ministères européens de l'agriculture.

L'étude s'est concentrée sur la phase de négociation de la réforme. Nous avons souhaité mettre l'accent sur les relations de proximité entre le gouvernement français et les tabaculteurs en montrant la position de domination de ces derniers. Cette bonne entente est largement contrainte par la situation défavorable des planteurs pendant les phases de négociation européenne.

Leur marge de manœuvre est plus large dans les phases d'application. Les planteurs et le gouvernement s'inscrivent alors dans une relation plus conflictuelle qui laisse davantage de place à la protestation. Dans les phases d'application, les représentants des Etats membres doivent négocier l'application des textes votés par le Conseil dans leur Etat membre. La Commission veille à ce que ces applications soient conformes au règlement voté par le Conseil. Le principal décideur ne se situe plus, comme dans les phases de négociation, au niveau européen. Il s'agit avant tout d'une négociation entre le groupe professionnel et le gouvernement national afin de savoir ce que ce dernier va proposer à la Commission. Le groupe se mobilise dans son espace national pour faire pression sur le décideur puisque c'est lui qui est central dans les phases d'application. Leurs relations sont moins consensuelles qu'elles ne pouvaient l'être pendant les phases de négociation. En novembre 2004, les dirigeants syndicaux ont envoyé une lettre de protestation à Hervé Gaymard, alors ministre de l'agriculture, afin de l'informer de leur refus de transmettre des chiffres à la MGA (mission de gestion des aides) pour calculer les droits à paiements des tabaculteurs. La MGA était un service de la

DPEI chargé, entre autre du calcul des aides aux producteurs. Or, depuis la période de mise en application de la réforme de l'OCM, la FNPT s'oppose à la période de référence sur laquelle seraient calculées les aides aux producteurs, c'est-à-dire les trois années précédant la réforme. La FNPT estime que cette période est trop courte et, pour s'opposer à ce règlement d'application, elle refuse de transmettre les chiffres souhaités par la MGA, alors même que son représentant s'est engagé à les fournir aux services de la Commission européenne. La MGA, service de la DPEI se retrouve en porte-à-faux vis-à-vis de Bruxelles. La recherche empirique a permis d'observer l'échange qui s'en est suivi. Le membre de la DPEI a alors contacté la FNPT et ce de façon très cordiale, afin de l'interroger sur les raisons de sa non coopération. Le dirigeant lui a expliqué les raisons, le fonctionnaire lui a alors garanti qu'il allait se mobiliser pour résoudre ce problème. L'originalité de cette situation réside dans le fait qu'un autre acteur disposait des chiffres désirés par la MGA, il s'agit de l'ONIFLHOR. Or l'Office, d'un commun accord avec la FNPT, a nié être en possession des données. On retrouve au sein de ces relations des coalitions entre des acteurs privés et publics afin de sensibiliser plus fortement la DPEI. En même temps ce style de manœuvre est rendu possible par le fait que la FNPT ne s'opposait pas directement au représentant de la DPEI chargé du tabac, mais bien à un autre service, la MGA. Cela ne risquait donc pas de nuire trop fortement aux relations très précieuses que les producteurs entretiennent avec la DPEI.

Dans notre recherche, nous nous sommes concentrés sur les phases de négociation des réformes. La relation entre les tabaculteurs et le ministère est basée sur des échanges politiques réciproques qui stabilisent leurs liens. Comme l'explique Alessandro Pizzorno⁴³, la notion d'échange politique permet de comprendre le jeu auquel se livre un acteur fort, l'Etat, lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un acteur faible, toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique permet à l'Etat de profiter des capacités du faible à agréger des soutiens et produire du consentement. En obtenant l'accord de la FNPT, le

43 Pizzorno Alessandro, 1978, *op. cit.*

gouvernement assure une certaine paix sociale. Au sein de ce consensus il s'agit pour le groupe représentatif d'ajustement fin de ses actions entre un pôle critique et un pôle participatif.

La situation de domination dans laquelle se trouvent les représentants des tabaculteurs lors des phases de négociation européenne favorise l'émergence d'un consensus entre le gouvernement national et le groupe représentatif. Ce dernier fait l'objet d'une stigmatisation forte à l'échelle de l'UE et ne peut s'appuyer sur d'autres groupes, puisque ses alliés sont également stigmatisés. Le gouvernement de l'UE leur étant plutôt défavorable, les tabaculteurs vont chercher à obtenir des soutiens auprès des pouvoirs publics nationaux. Le monopole de représentation dont ils disposent et leur légitimité historique leur permet d'être des interlocuteurs crédibles et utiles aux yeux du ministère, de plus les associations anti-tabac disposent d'une audience beaucoup moins développée au niveau national qu'au niveau européen. Cette situation permet aux décideurs nationaux de faire émerger une position française et assurer la paix sociale.

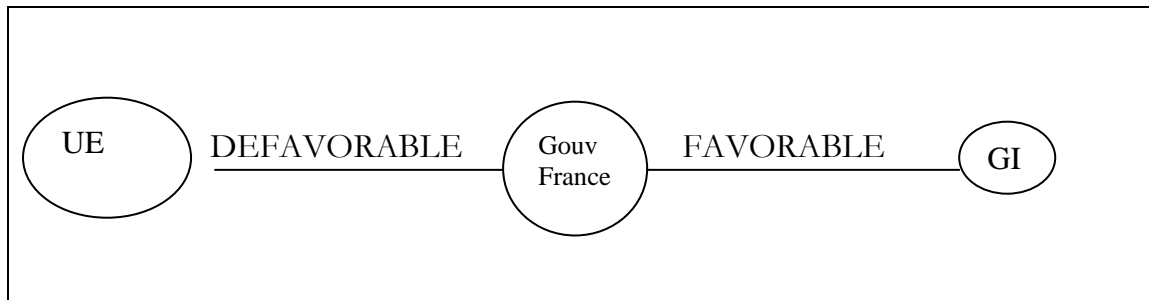


Schéma des relations entre l'UE, le gouvernement français et le groupe des tabaculteurs pendant la phase de négociation de la réforme.

L'étude révèle toutefois l'ambiguïté des liens entre les décideurs français et les tabaculteurs. Les pouvoirs publics se présentent comme les défenseurs des planteurs, et s'assurent, de cette façon, une certaine paix sociale, en délégitimant l'action de l'UE, alors que les positions retenues par le Conseil ne sont pas forcément très éloignées des objectifs des décideurs nationaux.

Les échanges et les interdépendances au sein du réseau d'action publique tabacole sont déséquilibrés de par la faiblesse numérique économique et symbolique des planteurs. La situation est tout autre dans le secteur betteravier, puisque des interdépendances existent également au sein du réseau d'action publique, mais le rapport de force entre le ministère et les groupes professionnels est plus équilibré de par les différentes ressources que les betteraviers détiennent. Ces derniers mènent des stratégies indépendantes du gouvernement français qui se révèlent efficaces dans un contexte européen qui leur est favorable.

Sixième chapitre. Le réseau d'action publique dans le secteur betteravier : des rapports de force favorables aux betteraviers français

Le réseau d'action publique de la politique sucrière européenne est composé d'acteurs privés et publics largement interdépendants. Les betteraviers français majoritaires bénéficient d'alliés puissants : les industriels. Disposant de ressources institutionnelles, économiques et symboliques étendues, ces derniers, aux côtés des planteurs, parviennent à diffuser leurs positions. Tous entretiennent, en outre, des relations de proximité avec les acteurs publics du réseau. Il s'agira dans une première partie d'examiner les liens qui unissent les pouvoirs publics français et l'interprofession du secteur du sucre de betterave. Les betteraviers majoritaires aux côtés des fabricants de sucre ont construit des relations étroites avec les décideurs français. Cette proximité est loin d'être partagée avec les syndicats minoritaires. Ces derniers semblent en effet quelque peu exclus du processus décisionnel national.

Dans une seconde partie, nous examinerons la configuration des oppositions et alliances au sein du réseau d'action publique. Les betteraviers majoritaires français se mobilisent auprès des pouvoirs publics français, en tant que groupe d'intérêt national et également, à travers la CIBE, auprès des différents pouvoirs institutionnels européens. Nous avons rencontré des difficultés à recueillir des informations systématiques et précises sur les liens qui unissent les betteraviers français au Parlement Européen, à la Commission et au Conseil. Les résultats de cette recherche, certes imparfaite, soulignent toutefois la convergence des cadres d'interprétation entre les betteraviers majoritaires et les pouvoirs publics européens. Les syndicats minoritaires nationaux se sont quant à eux rassemblés avec d'autres associations ou groupes, parfois extérieurs au champ agricole, pour tenter de pallier le manque d'audience politique qu'ils rencontraient à l'échelle nationale. Ils ont tenté de développer des positions alternatives aux propositions de la Commission. Ces acteurs minoritaires, issus de traditions politiques multiples, se sont rassemblés et ont participé à des coalitions transnationales, ce qui a parfois brouillé les clivages nationaux traditionnels. Chacun d'entre eux, qu'il soit au cœur

du réseau d'action publique ou plutôt marginal par rapport à celui-ci, est porteur d'une vision du monde qui peut être éloignée de celle partagée par les décideurs européens.

1- Interdépendances et proximité des planteurs majoritaires avec les décideurs publics et éloignement des outsiders

Il s'agit, dans ce développement, de mettre en évidence la proximité institutionnelle et idéologique qu'il existe entre les décideurs publics et les betteraviers majoritaires. Ces derniers bénéficient en outre d'alliés puissants, qui disposent eux-mêmes de ressources et de soutiens importants. Les fabricants de sucre et les betteraviers sont étroitement liés et l'influence des premiers profite largement aux seconds. Au sein d'une interprofession très structurée, ces professionnels ont institutionnalisé des relations de proximité avec les pouvoirs publics. Les acteurs publics et privés du réseau au niveau national partagent également des cadres d'interprétation communs.

1.1 Les betteraviers et les fabricants de sucre : des partenaires influents et unis aux ressources institutionnelles, économiques et symboliques développées

Les fabricants de sucre sont les principaux alliés des betteraviers en France. Jouant un rôle majeur dans l'industrie agro alimentaire française, ils sont chargés de transformer la betterave en sucre. La majorité de leur production est ensuite revendue à d'autres industries chargées de la fabrication de biscuits, de boissons gazeuses et de plats préparés. Les contacts entre les agriculteurs et les industries agro alimentaires utilisatrices de sucre, au premier rang desquelles Coca Cola, sont extrêmement limités¹.

1 Les fabricants de sucre font partie du secteur de l'agro-alimentaire français, mais ce sont surtout les industries agro alimentaires utilisant les produits transformés qui constituent un secteur clé de l'économie française et qui disposent d'une audience importante auprès des décideurs publics hexagonaux. D'une part, la France est le premier pays agricole européen et son industrie agroalimentaire est la première en Europe. Avec un chiffre d'affaire de 799 milliards d'euros en 2003, elle est le premier secteur industriel de l'UE à

Dans sa proposition de réforme, la Commission européenne a préconisé une diminution du prix du sucre importante, en contrepartie elle propose une aide directe aux producteurs de betteraves et une indemnisation aux industriels qui procéderaient volontairement à la fermeture de leurs usines. Quarante, des deux cents trente quatre usines établies en Europe, devraient fermer². Cependant la France ne serait que très marginalement touchée par ces fermetures.

La réforme du régime sucrier touche directement les agriculteurs et concerne également les industriels, notamment les fabricants de sucre. Les pouvoirs publics sont donc encore plus attentifs aux positions des professionnels du secteur. Des alliances ont émergé entre les betteraviers français et les fabricants français sur la base d'intérêts économiques convergents. Pourtant, on ne peut séparer aussi distinctement les intérêts des planteurs de ceux des fabricants dans la mesure puisque depuis les années quatre-vingt dix, se développent de façon exponentielle des synergies agro-industrielles.

Plus précisément, les intermédiaires essentiels entre les industriels et les agriculteurs sont les coopératives agricoles. Dans le secteur betteravier, jusqu'aux années quatre-vingt dix, les coopératives n'ont pas pu se développer et capter une part significative du marché de la betterave. La CGB a mené son action dans un cadre interprofessionnel de face à face direct avec l'industrie sucrière privée. Le mouvement coopératif a souvent été considéré en milieu betteravier comme d'obédience socialiste. De plus, les betteraviers avaient des accords interprofessionnels depuis 1934. La CGB militait très fortement contre les coopératives et ces dernières menaçaient, selon le syndicat majoritaire, le système interprofessionnel mis en place. Depuis une quinzaine d'années, les coopératives se sont développées de façon fulgurante. Cependant ce n'est pas l'esprit coopératif traditionnel qui a accompagné ce mouvement, mais une tendance à la coopération capitaliste dans la mesure où ces coopératives vont se lancer dans un vaste mouvement de rachat de coopératives plus petites et d'achat de sucreries. Le secteur a subi de fortes restructurations et si la France comptait quelques trente

25, devant l'industrie automobile. D'autre part, il s'agit de l'un des premiers secteurs de l'industrie française d'emploi, avec 4.1 millions de salariés.

2 Source : hebdomadaire *Agra alimentation*, semaine du 26 mai 2005.

sucreries en 1990, en 2002, elles n'étaient plus que seize, et treize en 2005. Cette concentration accrue s'est développée face à la forte concurrence du marché mondial. Téréos, cinquième coopérative française en terme de chiffre d'affaire, rassemble près de 14 000 adhérents est également le quatrième sucrier mondial. Il s'agit d'un groupe agro-industriel coopératif qui transforme les betteraves, la canne et les céréales en sucres et en alcools en France et à l'étranger. Aujourd'hui propriétaire de Béghin-Say, Tereos investi ainsi dans la canne brésilienne et son développement passe à présent par la Bourse. Les liens entre les planteurs et les fabricants sont parfois étroitement mêlés puisqu'une partie des agriculteurs coopérateurs partagent les intérêts des fabricants. La FCB, la fédération des coopératives betteravières, s'est pendant de nombreuses années opposée à ce mouvement de synergie agro-industrielle. Elle s'inquiétait des éventuelles dérives de ce mouvement car les intérêts des coopérateurs peuvent le cas échéant être différents de ceux des agriculteurs. En effet les coopérateurs agriculteurs français de Tereos pourraient s'inquiéter de voir la coopérative investir au Brésil dans la mesure où cela peut correspondre à une diminution de l'exploitation de la betterave en Europe et donc à la mise en péril de leur métier d'agriculteur. Pour la coopérative il s'agit avant tout de rechercher une meilleure rémunération des associés coopérateurs. La FCB a depuis peu adhéré à ce mouvement de synergie agro-industrielle. Elle a invité les sucreries distilleries des Hauts de France (SDHF), un poids moyen de l'industrie sucrière, à proposer aux associés coopérateurs de SDHF, de rejoindre TEREOS. Cette décision marque une rupture des relations anciennes entretenues au sein de la FCB. La proposition de SDHF devrait assurer, de cette façon, une meilleure rémunération des associés coopérateurs de SDHF. On peut cependant s'interroger sur les conséquences à moyen terme de ces synergies et rachats. En effet, que deviendront les coopérateurs associés de SDHF lorsque leurs usines ne seront plus assez rentables aux yeux des administrateurs de Tereos.

Les positions unitaires des fabricants et des planteurs sont donc le fruit d'un travail de manipulation symbolique subtile. Des rapports de force importants

traversent l'interprofession toutefois les représentants du syndicat majoritaire, la FCB et les fabricants adhèrent au mouvement profond de restructuration qui touche le secteur. Pour représenter leurs intérêts, les fabricants de sucre français se sont dotés d'un syndicat particulièrement puissant. Le Syndicat national des fabricants de sucre (SNFS), créé en 1886, dispose d'une légitimité historique et économique importante. Il rassemble aujourd'hui trois groupes qui détiennent les treize sites industriels présents en France métropolitaine. Aujourd'hui, le SNFS est composé de plusieurs multinationales aux chiffres d'affaires très importants : Tereos (DHF, Beghin Say, le Blonvilliers, la Perruche...) qui est le leader français et aussi un des premiers groupes mondiaux, Cristal union, qui produit plus de 20 % du quota français, et enfin la Sucrerie d'Erstein, de taille plus modérée, et qui pourrait être rachetée, comme cela a été très récemment le cas pour les Sucreries distillerie des Hauts de France par Téréos.

Les intérêts des planteurs et des fabricants peuvent parfois être en contradiction, toutefois un accord tacite sur le développement de la compétitivité, aux éventuels dépens des moins compétitifs, est largement partagé. Les deux parties désirent développer davantage la production et la fabrication du sucre en France et en Europe, tout en se protégeant des aléas du marché mondial. Les relations entre la CGB et le SNFS sont très étroites. Des questions les opposent parfois, mais un objectif les réunit : les betteraviers souhaitent pouvoir produire de la betterave à faible coût et en volume important et les vendre à un prix satisfaisant afin d'être rémunérés en conséquence, les industriels souhaitent pouvoir approvisionner l'usine de transformation avec des betteraves peu onéreuses dans le but d'obtenir un prix de vente compétitif. La CGB et le SNFS partagent des positions assez proches orientées vers la conquête du marché mondial, comme l'illustre le communiqué de presse suivant :

« La CGB, le SNFS et la FCB³ attendent des pouvoirs publics français qu'ils proposent une véritable réforme du Régime Sucre capable d'offrir aux producteurs européens les

3 Fédération des coopératives betteravières.

plus compétitifs des perspectives durables équivalentes en volume à leurs productions d'aujourd'hui, et une gestion du marché communautaire maîtrisée (Le betteravier, 27 août 2004) ».

Le référentiel cognitif essentiel, à savoir la compétitivité, est parfaitement adopté par les représentants des syndicats. Ces derniers se sont opposés à certains aspects de la réforme et notamment à la suppression des quotas, à une forte diminution du prix du sucre et surtout à la non limitation des importations.

A l'échelle nationale, les positions émises sur la réforme de l'OCM entre le SNFS et la CGB semblent largement convergentes, ce qui s'explique notamment par l'étroitesse des liens entre les deux groupes au sein de l'Interprofession.

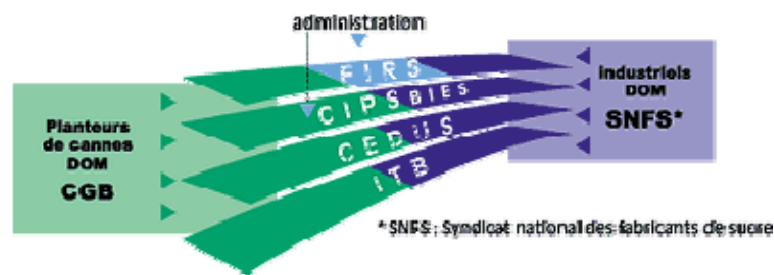
Au niveau national, les pouvoirs publics entretiennent des relations tout à fait différentes avec les syndicats minoritaires et les syndicats majoritaires. Ces derniers jouissent d'une légitimité historique, économique et symbolique qui ne laisse que peu de place aux organisations dissidentes.

1.2 Une interprofession structurée face à des pouvoirs publics attentifs

Les betteraviers français majoritaires entretiennent des relations tout à fait étroites avec les pouvoirs publics nationaux. Grâce à un système interprofessionnel extrêmement structuré, les planteurs, aux côtés des fabricants de sucre disposent d'un poids politique et économique important. Les syndicats minoritaires ne bénéficient pas de la même audience auprès des pouvoirs publics français.

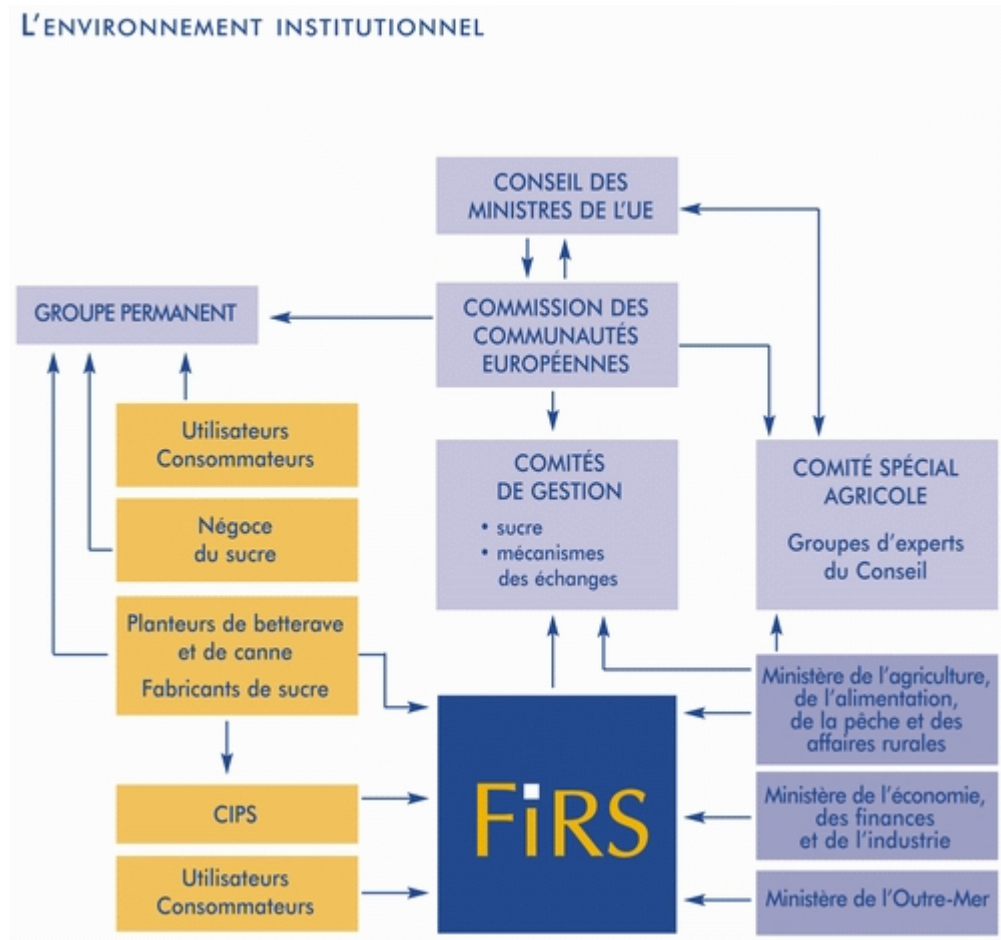
Au niveau national, les planteurs majoritaires siègent aux côtés des industriels du SNFS (syndicat national des fabricants de sucre), et l'ensemble de ces professionnels se sont dotés d'une interprofession très structurée qui leur permet de jouer un rôle essentiel dans le réseau d'action publique au niveau national. Les betteraviers français et fabricants de sucre se rassemblent régulièrement au sein d'organismes interprofessionnels et notamment au CIPS (comité interprofessionnel des productions saccharifères). Le CIPS joue le rôle d'instance consultative vis-à-vis des pouvoirs publics (politique générale de production). Les accords interprofessionnels entre planteurs de betteraves et

fabricants de sucre y sont négociés, on y coordonne également la commercialisation des sucres hors quotas (obligatoirement exportés hors de l'Union européenne). Son conseil d'administration comprend à parité des représentants des planteurs (betteraves et canne) et des fabricants de sucre (Métropole et DOM) ; il siège en présence d'un représentant des pouvoirs publics. De même, le FIRS (Fonds interprofessionnel du sucre) est le lieu d'échange essentiel des professionnels. D'autres organismes permettent aux betteraviers et aux fabricants de se rencontrer comme le CEDUS (centre d'éducation et de documentation du sucre) et l'ITB (institut technique de la betterave). C'est dans ces différentes instances que les planteurs échangent avec les industriels et apprennent peu à peu à faire converger leurs intérêts.



Le conseil d'administration du FIRS est le lieu privilégié de la concertation entre les professions et les pouvoirs publics. Il est composé d'un président et de vingt-et-un membres, dont treize représentants des professionnels. Un certain nombre d'experts, désignés par le président, participe également aux travaux du conseil d'administration. Le FIRS rassemble une majorité de planteurs issus de la CGB, une personne de la Confédération paysanne, et des représentants du SNFS et du CIPS. L'Union syndicale des producteurs de sucre et de rhum de l'Ile de la Réunion et de Guadeloupe représente les producteurs de canne à sucre. Les producteurs d'alcool, les coopératives agricoles et les transformateurs y siègent également aux côtés des membres du CEDUS, le centre d'études et de documentation du sucre, chargé de développer la consommation de sucre par des actions de promotion et d'information.

Le FIRS est le lieu privilégié de concertation, bien que le CIPS, comme on a déjà pu le remarquer influence fortement les orientations du ministère. La Confédération paysanne n'est pas présente au CIPS ; par contre elle dispose d'un siège au FIRS. Les deux organes, le CIPS et le FIRS témoignent de la cogestion forte entre le ministère et les professionnels. Les liens d'amitié entre les agents publics et les professionnels privés mettent en évidence l'influence du SNFS sur la DPEI (ministère de l'agriculture). Ainsi, les interactions sont quotidiennes. Les syndicalistes semblent avoir tout à fait intégré les règles puisqu'il est très rare qu'ils formulent des demandes « irrecevables ». Leur pragmatisme et leur réalisme légitiment le crédit qu'on leur accorde. Leurs échanges sont basés sur la confiance et sur une même vision du monde agricole betteravier que les différents rapports et demandes d'expertise viennent consolider (rapports commandés à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et à des cabinets d'audit spécialisés). La particularité du CIPS est de ne rassembler que des représentants de la CGB, alors même que c'est au sein de cet organisme que se décident les accords interprofessionnels qui concernent l'ensemble des planteurs. A la différence du CIPS, au sein du FIRS l'ensemble des planteurs est représenté.



Le FIRS est le lieu central où se décident les positions françaises. Elles sont ensuite éventuellement rediscutées au sein du SGCI⁴, ce qui n'a pas été le cas selon ses représentants mis à part quelques précisions émises par le ministère de l'Outre-mer. Les propos recueillis lors de l'entretien du haut fonctionnaire du SGCI chargé du secteur agricole mettent en avant les spécificités de la réforme sucrière. Habituellement orientée vers la préservation du tissu rural et des exploitations familiales, comme le sont régulièrement les pays du Sud de l'Europe, la position française encourage plutôt la concentration et la recherche de productivité des agriculteurs sur le marché mondial. Elle délaisse alors ses précédents alliés pour se rapprocher des positions des autres pays compétitifs et de leurs fonctionnaires et former ainsi des coalitions au sein de l'UE.

4 Eymeri Jean-Michel, 2002, *op.cit.*

« Non, tout le monde dans les ministères était d'accord, la France est compétitive donc là il fallait se donner vraiment les moyens de continuer à l'être... alors mises à part quelques dispositions spécifiques sur les DOM-TOM qu'on a réussi à régler à travers Poséidom, nous on voulait vraiment la réforme, elle allait dans le bon sens, mais c'est vrai que c'est une position assez atypique pour la France, d'être en accord avec l'esprit de la réforme, surtout en matière agricole parce qu'on est plutôt connu comme étant...enfin pas à l'avant-garde, alors que là, on est plutôt satisfait ». Entretien SGCI mars 2005.

Les positions françaises sont ensuite portées par les fonctionnaires de la DPEI au sein des Comités de gestion de la Commission européenne et du CSA (Comité spécial agricole). A la différence des fonctionnaires chargés du secteur tabac qui n'étaient que très rarement en relation avec les autres fonctionnaires des pays européens, les agents publics français échangent régulièrement avec leurs homologues. Ceci apparaît pour eux comme une évidence. Plus encore, cette proximité n'a pas seulement pour objectif de récolter des informations mais surtout de construire des coalitions d'intérêts afin que les intérêts français soient les plus respectés.

Q : Est-ce que vous avez des contacts avec les autres ministères européens ?

R : Bah oui tout le temps, évidemment, on les voit lors des comités de gestion et puis on fait tout le temps des réunions formelles informelles et puis on parle, on s'envoie des mails pour essayer de définir des positions communes...mais c'est informel...je sais que lorsque Monsieur C. lorsqu'il va à Bruxelles au comité de gestion s'arrange. La veille il organise une réunion informelle avec les pays qui sont les plus proches de nos positions.... On a intérêt à faire des blocs maintenant qu'on est vingt-cinq ...interview DPEI 2005.

Le travail des fonctionnaires français s'apparente fortement aux activités des représentants d'intérêts. Il s'agit de définir un intérêt national et de le défendre en formant des coalitions avec des ministères ayant des positions proches. La notion de recherche de l'intérêt général est absente du discours et il semble que ce soit bien une démarche offensive qui guide les actions du ministère. La production

betteravière française est particulièrement compétitive sur le plan mondial. En favorisant la compétitivité de la filière, le gouvernement français espère développer le secteur et faire de la France un des principaux producteurs de sucre.

Un autre aspect explique également le soutien considérable des pouvoirs publics à l'égard des betteraviers, c'est leur volonté de promouvoir le bioéthanol. L'OCM sucre concerne uniquement le prix des betteraves alimentaires (sucre), toutefois la réforme touche indirectement le prix des betteraves non alimentaires (éthanol, alcool et industrie chimique). Dans le système de soutien précédent, les betteraviers produisaient des betteraves C, exportées sur le marché mondial et payées entre 10 et 15 euros la tonne. Ce prix de vente ne permettait pas aux betteraviers de réaliser des bénéfices importants, mais ils se rattrapaient sur les betteraves A et B payées 42 euros la tonne sur le marché européen.

La baisse progressive des prix européens proposée par la Commission européenne devrait entraîner un rapprochement entre le prix européen et le prix mondial. Le prix de la betterave éthanol, qui dépend du marché mondial, devrait augmenter. Les pouvoirs publics souhaitent maintenir et développer les structures de production betteravières les plus compétitives afin qu'elles puissent répondre aux objectifs que la France s'est fixée dans le cadre du développement durable et de son indépendance énergétique. La directive européenne du 8 mai 2003 impose un taux d'incorporation de 5.75 % des biocarburants dans les carburants fossiles à l'horizon 2010. Le gouvernement français, et notamment Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre en 2004, a décidé de tripler la production française de carburants verts. De plus, une directive européenne incite à l'incorporation de carburants verts (éthanol ou Diester) dans les carburants fossiles classiques (essence et diesel) à hauteur de 2% en 2005 et de 5.75% en 2010. Or, la France en est loin. En 2004, seuls 0.95% d'esters d'huiles et 0.4% d'éthanol ont été incorporés. En conséquence, le gouvernement a lancé, le 19 mai 2005, une nouvelle phase du plan « biocarburants » pour la période 2008-2010, avec la production supplémentaire de 700 000 tonnes de Diester et 250 000 tonnes d'éthanol.

Le gouvernement français a souhaité que le taux de 5.75 % soit atteint en 2008. Pour atteindre ces objectifs, 3 % des surfaces céréalières actuelles et moins de 15 % des surfaces betteravières doivent être utilisées pour la production de biocarburants. On estime que d'ici vingt ans un tiers des surfaces agricoles sera utilisé pour la production de bioéthanol. La phase de négociation que nous observons aujourd'hui correspond aux prémices de la disjonction entre une agriculture alimentaire et une agriculture non alimentaire orientée notamment vers les agro-carburants. En mai 2006, soit quelques mois après le vote de la réforme au Conseil, la CGB a créé l'association France Betteraves pour « défendre au mieux les intérêts des planteurs pour les betteraves hors quotas ». L'association est principalement chargée d'informer sur la filière et de négocier le prix des betteraves éthanol et des betteraves UNA (usage on alimentaire). Ces prérogatives revenaient auparavant à la CGB qui négociait le prix des betteraves alimentaires et des betteraves non alimentaires. La création de cette nouvelle association semble illustrer la disjonction entre deux types d'agriculture et questionne ainsi le syndicalisme agricole. Cette disjonction pourrait avoir des incidences sur l'organisation des ministères et sur la place de l'agriculture dans la société française. Ces observations sont néanmoins trop récentes pour pouvoir donner lieu à une analyse plus poussée.

Les pouvoirs publics ont tout intérêt à accompagner les betteraviers les plus compétitifs dans la réforme de l'OCM afin que celle-ci leur soit favorable et permette à la France de développer des exploitations agricoles capables de produire suffisamment de betteraves, notamment de betterave-éthanol. La volonté de développer le bioéthanol constitue une occasion politique particulièrement favorable aux betteraviers, et notamment aux betteraviers les plus performants. La PAC et les aides aux agriculteurs sont de plus en critiquées. L'idée de l'indépendance alimentaire souhaitée au départ par l'Europe s'effrite pour laisser peu à peu place à l'idée d'un marché mondial dans lequel d'autres pays plus compétitifs pourraient subvenir aux besoins agricoles européens. L'autonomie énergétique et le respect de l'environnement sont des idées particulièrement bien accueillies par les citoyens français. De plus, la dépendance de l'Europe vis à vis du

pétrole, le prix de ce dernier augmentant régulièrement, inquiète les pouvoirs publics. Le développement de l'éthanol pourrait, selon les betteraviers (et également pour les céréaliers, les maïsiculteurs...) répondre aux attentes d'indépendance énergétique de la France et de l'Europe. Si la réforme ne concerne pas directement le développement du bioéthanol, la place que les betteraviers sont amenés à occuper dans le cadre des biocarburants leur offre une légitimité extrêmement importante aux yeux des pouvoirs publics français.

L'analyse met en évidence la position centrale et forte du SNFS avec qui les betteraviers de la CGB sont en étroites relations. Proche des pouvoirs publics français et disposant d'alliés puissants, la CGB est un acteur essentiel du processus décisionnel de par sa légitimité économique et sa proximité avec les décideurs de l'action publique.

1.3 Le référendum sur la Constitution européenne et les agriculteurs français

Nous venons de mettre en évidence la cogestion et l'interdépendance forte entre les représentants professionnels et les décideurs publics au niveau national. Cependant, cette convergence entre les centres de pouvoir et les organisations professionnelles agricoles rencontre quelques limites. La CGB et la FNSEA, malgré la fin de leur monopole organisationnel, conservent leur statut d'organisation majoritaire. Il semble pourtant que le lien entre ces groupes et ceux qu'ils représentent s'érode. Le référendum sur la Constitution européenne illustre cet effritement.

En exécution du mandat qui lui a été confié par le Conseil européen les 14 et 15 décembre 2001, Valéry Giscard d'Estaing a proposé le 18 juillet 2003 une convention sur le projet de Constitution européenne. Le 29 mai 2005, à l'initiative de Jacques Chirac, les Français ont été appelés aux urnes afin de ratifier le traité constitutionnel.

La majorité des membres de l'UMP et du PS ont activement soutenu le projet de Constitution dans la mesure où il leur paraissait pouvoir apporter une assise politique à l'UE. Les Français ont été consultés sur l'Europe, et le référendum permettait, dans une certaine mesure, d'apprécier le soutien politique reçu par Jacques Chirac et son gouvernement au niveau national. Une victoire du oui aurait pu conforter la position du Président de la République. La victoire du non peut être en partie, mais pas seulement, interprétée comme un désaveu de sa politique.

Jacques Chirac et les dirigeants de l'UMP se sont donc mobilisés pour expliquer et convaincre les Français de soutenir le projet. A ce titre, plusieurs rencontres ont été organisées entre les représentants des agriculteurs et les cadres du parti.

Les agriculteurs français sont historiquement plus implantés à droite de l'échiquier politique⁵. De 1967 à 1981, près de 70% des agriculteurs ont voté pour l'un des partis de la droite parlementaire. Nonna Mayer montre également que lors du second tour de l'élection présidentielle de 1988, Jacques Chirac obtint 65% des suffrages émanant des agriculteurs. Lors de notre étude de DEA, nous avons mis en évidence que le nombre de manifestations agricoles est nettement plus important lorsque la gauche est au pouvoir alors qu'il diminue lorsque le gouvernement est à droite. Les travaux d'Anthony Obershall⁶ montrent que plus une communauté est segmentée par rapport aux élites et au centre du pouvoir, plus l'action collective est probable, dans la mesure où on est en présence « d'objectifs communs d'opposition et d'hostilité ». La communauté aura un leadership autonome, non absorbé par les centres de pouvoir, ce qui n'est pas le cas des dirigeants agricoles. Les responsables des syndicats majoritaires entretiennent un rapport privilégié avec le mouvement

5 Mayer Nonna, « le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels facteurs contextuels » dans Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs français aux urnes*, Editions l'Harmattan, 1992.

6 Obershall Anthony, *Social Conflicts and social movements*, Prentice hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1973.

gaulliste, dont Jacques Chirac⁷ se fait le principal représentant. Le Président de la République entretient des relations tout à fait particulières avec les agriculteurs, qu'il n'hésite pas à défendre lors de sommets agricoles communautaires au risque de provoquer l'incompréhension de ses homologues européens. Lors de la réunion bruxelloise qui devait fixer le cadre financier de l'Union européenne pour la période 2007/2013, et alors que la PAC est accusée d'accaparer 40% du budget communautaire, Jacques Chirac s'est publiquement opposé à Tony Blair en refusant de revenir sur un accord précédemment conclu.

Jacques Chirac soutient une vision spécifique de l'agriculture française dans le monde et en Europe. De plus, au niveau national, le monde agricole demeure un enjeu électoral important. Les agriculteurs ne représentent que 3.5% de la population, mais leur sphère d'influence se situerait entre 10 % et 12 % de la population⁸. Leur poids politique est bien supérieur à leur poids numérique de par les mandats locaux et nationaux qu'ils occupent⁹.

Jean-Michel Lemétayer, président de la FNSEA depuis 2001, s'est ouvertement prononcé en faveur du projet de Constitution, en spécifiant toutefois que la FNSEA ne donnait pas de consigne de vote. Les premières intentions de sondage réalisées auprès des agriculteurs indiquaient en effet que ces derniers semblaient plutôt hostiles à la Constitution. Le président des jeunes agriculteurs a appelé quant à lui à voter oui au référendum, tout comme Dominique Ducroquet, président de la CGB. Les représentants agricoles ont donc été nombreux à adhérer à la Constitution, et à soutenir les dirigeants politiques de l'UMP.

En 1972, il est nommé ministre de l'Agriculture dans le gouvernement de Pierre Messmer. C'est lors de ce mandat qu'il va se faire remarquer en obtenant massivement les suffrages des agriculteurs.

⁸ Isabel Boussard, chercheuse au CEVIPOF, dans *Le Monde* du 26 février 2002.

⁹ Mayer Nonna, « Le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels facteurs contextuels » dans Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.

**Les intentions de vote au référendum sur la Constitution
européenne¹⁰**

Question: En pensant au prochain référendum de ratification du projet de Constitution européenne, vous estimez...

	Ensemble des agriculteurs (15-18 mars 2005) (%)	Ensemble des Français (3-4 mars 2005) (%)
Que vous voterez plutôt pour le oui	31	52
Que vous voterez plutôt pour le non	69	48
TOTAL	100	100

Lors du référendum du 29 mai, les Français ont voté à 45,33 % pour le OUI et à 54,67 % pour le NON. Le taux de participation s'est établi à 69,37 %. Il n'existe pas pour l'instant de chiffres concernant précisément le vote des agriculteurs, cependant les intentions de vote présentées ci-dessus mettent en évidence une réelle défiance de ces derniers vis-à-vis du projet de Constitution.

Nous ne chercherons pas ici à expliquer précisément ce vote paysan contre le projet de Constitution européenne¹¹, mais plutôt à souligner deux idées. D'une part, les responsables des organisations agricoles ont témoigné leur soutien et leur loyauté au parti gaulliste. D'autre part, ce non au référendum constitue un signe important de la défection du monde paysan vis-à-vis de la droite traditionnelle et de l'appareil politique national et européen.

Sondage Ifop - Ouest-France • 21 mars 2005 Echantillon de 616 personnes, représentatif de la population agricole française âgée de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, taille et type d'exploitation) après stratification par région. Les interviews ont eu lieu par téléphone au domicile des personnes interrogées. Du 15 au 18 mars 2005.

Pour une analyse du référendum voir Pascal Perrineau, *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de sciences po, 2005.

Les agriculteurs dépendent pourtant fortement des subventions européennes et la France demeure le principal bénéficiaire de la PAC. Malgré cela, ces derniers ont rejeté le projet, témoignant ainsi du malaise paysan, tel que l'a qualifié François Purseigle¹². En effet, confrontée à une crise identitaire et professionnelle, une partie des agriculteurs adopte des comportements politiques protestataires.

On peut également l'interpréter comme une défiance et un éloignement du monde paysan vis-à-vis de ses dirigeants. En effet, la plupart des responsables agricoles n'avaient pas appelé à voter officiellement en faveur du référendum, en anticipant probablement le vote des agriculteurs. Ils s'étaient pourtant personnellement prononcés en faveur du projet de Constitution. Leur soutien n'a pas porté électoralement ses fruits. Cette rupture n'est pas nouvelle¹³. L'ensemble du vote contre la Constitution européenne ne peut être analysé comme un vote de protestation. Il atteste toutefois, pour une part importante des agriculteurs, de leur malaise identitaire, de leur manque de confiance envers l'Europe et surtout du délitement de la capacité d'encadrement traditionnel agricole. On peut cependant supposer que ces comportements politiques protestataires soient surtout l'apanage des agriculteurs les plus fragiles et notamment ceux qui sont amenés à disparaître.

L'éloignement qui s'est créé entre les OPA majoritaires et une partie des agriculteurs s'est en partie traduit par la montée d'autres syndicats, dits minoritaires. Des courants alternatifs, davantage ancrés à gauche de l'échiquier politique ont depuis la création de la FNSEA traversé le champ syndical agricole, toutefois la montée de la Coordination rurale et la stabilisation de la Confédération paysanne aux précédentes élections professionnelles illustrent la défiance d'une partie des agriculteurs vis-à-vis du syndicat majoritaire. Dans le secteur betteravier, la CGB n'est plus la seule organisation à représenter les planteurs français. L'APB

Purseigle François, « Les malaises du monde paysan », *Regards sur l'actualité*, novembre 2005.

Lors de l'élection présidentielle de 2002, alors que la France rurale semblait peu favorable aux idées de Jean- Marie Le Pen, 22% des agriculteurs ont voté pour le leader d'extrême droite au premier tour. Cf Purseigle François, 2005, *op.cit.*

et la Confédération paysanne souhaitent également s'exprimer sur la politique agricole de la betterave à sucre. Ces derniers ne semblent cependant pas disposer de la même audience auprès des pouvoirs publics.

2- Des acteurs agricoles contestataires à l'écart des sphères décisionnelles nationales

La Confédération paysanne et l'Association des producteurs de betteraves (APB) tentent d'apporter une vision différente de celle qu'offre la CGB aux pouvoirs publics français. Les syndicats minoritaires disposent de peu d'espace de discussion pour diffuser leurs positions au niveau national. Les représentants de la Confédération paysanne et de l'APB ne siègent pas au sein du CIPS. Ce dernier est exclusivement géré par la CGB et le SNFS. Les représentants des syndicats minoritaires peuvent s'exprimer au sein du FIRS, l'organisme semi-public chargé d'émettre des positions sur la politique agricole sucrière. On s'aperçoit toutefois que la multiplication des réunions entre les membres de la CGB, de la SNFS et d'un membre des pouvoirs publics au sein du CIPS permet à ces derniers d'échanger plus mais le travail effectué très régulièrement au sein du CIPS assure à ses membres une audience plus importante.

Nous notre rôle c'est de mettre au point la position française sur la réforme sucre, donc on voit énormément, sans arrêt, les organismes professionnels représentatifs, soit officieusement soit dans des cadres qui sont déjà prévus comme l'interprofession le CIPS, et puis ensuite au FIRS et on les revoit et on essaye de mettre au point une position qui puisse satisfaire tout le monde...interview DPEI 2005

Des réunions formelles et informelles sont donc organisées par la DPEI. Cependant, la fonctionnaire chargée du secteur sucre comme le principal représentant de la « Conf » concerné ont déclaré qu'ils entretenaient des rapports irréguliers et distants. Le syndicaliste a expliqué qu'il n'était pas invité lors des réunions et qu'il apprenait leur existence bien après qu'elles aient eu lieu. Mais

l'agent public de la DPEI affirme ne pas comprendre pourquoi la Confédération paysanne n'y est pas plus présente.

Les orientations politiques portées par la Confédération paysanne s'opposent aux positions du gouvernement de Dominique de Villepin et de son prédécesseur Jean-Pierre Raffarin (UMP), les deux gouvernements au pouvoir pendant la période de négociation de la réforme. Ces divergences n'invitent pas les syndicalistes de la Confédération paysanne et de l'APB à se rapprocher des cabinets ministériels. De plus, historiquement, la CGB est largement plus implantée que la Confédération paysanne. Des liens interpersonnels se sont tissés entre les responsables du SNFS et de la CGB et les fonctionnaires de la DPEI. Ces derniers connaissent les coordonnées de leurs interlocuteurs et sont informés de l'emploi du temps des dirigeants du syndicat majoritaire. A contrario, un membre de la DPEI rencontré, directement concerné par le secteur de la politique agricole du sucre, a hésité sur le nom du représentant de la Confédération paysanne et méconnaissait celui du représentant de l'APB comme l'illustrent les propos suivants :

Q : Mais alors comment vous faites puisqu'il y a la CGB, mais aussi l'APB et puis la Confédération paysanne ?

R : L'APB n'a pas de canal d'expression officiel pour l'instant, non ? Elle ne siège pas parmi les ...elle ne siège pas au FIRS, je ne sais pas moi ce que dit l'APB ce que pense l'ABP....

Q : Et la Confédération paysanne ?

R : Oui, il me semble qu'elle siège au FIRS, donc oui bien sur ils s'expriment, mais on n'écoute, euh oui on tient compte de ce qu'ils disent....

Q : Vous les rencontrez autant que les interlocuteurs de la CGB ?

R : Non, non, moins, mais je ne sais pas pourquoi...je ne sais pas trop pourquoi, mais c'est vrai qu'ils ne sont pas là toutes les semaines ou...mais en même temps ils ne représentent pas autant de producteurs que la CGB.

Cet extrait d'entretien recueilli à la DPEI auprès d'un des fonctionnaires chargés de la politique du sucre met en évidence les connaissances très

approximatives de l'interviewé sur les syndicats minoritaires. Leur faible audience apparaît comme « normale », c'est-à-dire que le fonctionnaire a intégré l'idée que seuls les représentants de la CGB pouvaient être des interlocuteurs crédibles, ne s'interrogeant pas sur les raisons de l'absence des syndicats minoritaires. Il clôt, de cette façon, la conversation sur la représentativité de la CGB, écartant ainsi tout questionnement. L'invisibilité des syndicats minoritaires est donc largement perceptible d'une part à travers le manque de connaissance sur leur existence et leur fonctionnement et d'autre part à travers la banalisation des relations entre la DPEI et la CGB.

Les liens entre les pouvoirs publics français et les organisations professionnelles minoritaires sont assez distants. Ces dernières disposent à ce titre d'une audience toute relative. L'APB est parvenue à diffuser ses positions grâce à la presse agricole et à un travail de terrain auprès des agriculteurs, mais elle demeure extérieure aux lieux de pouvoir. La Confédération paysanne comme la Coordination rurale, malgré des scores honorables aux dernières élections des Chambres d'agriculture, sont peu investies dans les lieux de consultation. Afin de pallier le manque d'audience qu'ils recevaient au niveau national, ces syndicats minoritaires ont tenté de s'allier avec d'autres types d'organisations agricoles et non agricoles à l'échelle européenne voire internationale et d'adopter des modes d'actions spécifiques.

3- Les pouvoirs publics européens : convergence idéologique avec les syndicats majoritaires et niveau d'émergence de ressources pour les outsiders nationaux

A l'échelle européenne, les syndicats majoritaires disposent d'une audience plus développée que les syndicats minoritaires. Les premiers bénéficient d'une légitimité importante et de réseaux de relations qui profitent largement à la diffusion de leurs idées. Les seconds, malgré des alliances improbables avec des organisations puissantes, extérieures au monde agricole, peinent à s'opposer aux cadres d'interprétation qui prévalent au niveau de l'UE.

3.1 Les réseaux d'influence des betteraviers majoritaires au niveau européen et leur proximité avec les pouvoirs publics communautaires

Les planteurs français adhèrent de longue date à la CIBE. L'organisation transnationale dispose d'un écho important dans les sphères bruxelloises grâce aux ressources qu'elle détient. Avec une équipe de quatre salariés, elle fournit aisément aux fonctionnaires de la Commission et aux membres du Parlement européen, des rapports d'expertise sur les aspects de la réforme.

Les lobbyistes de la CIBE sont en mesure de fournir une expertise pertinente aux yeux des instances décisionnelles communautaires, mais peinent toutefois à être de bon lobbyiste européen. Les locaux de la Confédération internationale des betteraviers sont encore situés à Paris ce qui révèle l'éloignement des lobbyistes de la CIBE. Ces derniers rencontrent d'ailleurs quelques difficultés à s'orienter au sein des institutions bruxelloises et à savoir comment interviennent précisément les différents organes du triangle institutionnel.

« Oui vous savez moi pour tout vous dire, j'ai vraiment du mal à m'y repérer, et là je me dis mais c'est fou, moi qui travaille là dessus indirectement depuis des années je ne peux pas vous dire qui fait quoi et est ce que c'est intéressant que j'aille voir celui-là ou pas, je vois en gros, au Parlement on cherche les rapporteurs, ça c'est facile, à la Commission on voit le chef d'unité et un peu au dessus, et après le boss si c'est possible, mais c'est tout ».

L'entretien met en évidence le manque de connaissance du lobbyiste ce qui l'empêche d'innover et de construire de nouvelles relations. La Confédération européenne des fabricants de sucre (CEFS) semble beaucoup plus à même de diffuser les positions des planteurs et fabricants.

Le comité européen des fabricants de sucre « représente et défend les intérêts de l'ensemble des fabricants de sucre et des raffineurs européens auprès des institutions européennes et des différentes organisations internationales (FAO, OMC...) ». Grâce au regroupement des diverses sociétés et associations nationales, le CEFS cherche à mettre au point des orientations communes entre les différents membres et s'efforce de faire valoir les positions unanimes de l'industrie sucrière

européenne. Le CEFS tient à ses approvisionnements à prix satisfaisants sur le marché européen, qui permettent aux sucreries leur bon fonctionnement. En même temps le CEFS reconnaît que la réforme entraînera des baisses de prix et de volume visant à adapter le secteur européen aux pressions internes et externes. Face à ces pressions et en vue d'instaurer un secteur européen du sucre durable, le CEFS estime que le revenu versé aux planteurs en compensation des réductions du prix de la betterave doit être couplé afin de garantir l'approvisionnement en betteraves sucrières et la pérennité des usines concernées. Le CEFS s'oppose à une libéralisation complète du marché tout en souhaitant s'adapter et se préparer au mieux à cette libéralisation. Les positions du CEFS sont donc assez proches des positions soutenues par les betteraviers les plus compétitifs de l'UE. Le nombre de sucreries est très différent d'un pays à un autre. Certains ont largement entamé les concentrations des usines, d'autres, beaucoup moins, et la plupart des pays membres du CEFS ne détiennent qu'un seul site industriel. Malgré cette hétérogénéité, le CEFS a réussi à maintenir une unité et surtout dispose d'un poids et d'une légitimité très importante.

Ce groupe d'intérêt communautaire se révèle particulièrement puissant et dispose d'une influence forte auprès des institutions européennes ce qui fait de lui un allié privilégié des planteurs. La création du CEFS (1954) est postérieure à celle de la CIBE (1925). Le CEFS est créé lorsque les intérêts des fabricants commencent à se distinguer nettement de ceux des producteurs ce qui n'était encore que peu le cas auparavant. Dans les années cinquante, les fabricants se montrent tout à fait enclins à un règlement qui proposerait un prix unique du sucre. Les producteurs, eux, craignent que ce prix du sucre ne tienne pas compte du prix de revient des cultivateurs. La position des fabricants, organisés alors au sein du CEFS, sera fortement prise en compte et cela révèle déjà l'influence dont va bénéficier l'organisation au sein des instances communautaires. Lors de la création de l'OCM sucre (1968), le CEFS a été particulièrement présent lors des négociations, plus encore que la CIBE. D'après les journaux internes du CEFS et les entretiens menés à la Commission, les relations entre les responsables du CEFS et les différents commissaires européens sont régulières et étroites. Lors des

interviews effectuées à la DG AGRI, les différents fonctionnaires ont confirmé l’empreinte de la CEFS sur le fonctionnement de l’OCM, allant même jusqu’à évoquer la prégnance des fabricants européens sur la division sucre.

« Ils étaient comme chez eux ici, ils entraient ils sortaient, ils faisaient un peu ce qu’ils voulaient ce qui les arrangeait et ça... ça a duré un bon moment jusqu’au début des années quatre-vingts dix, et puis après ça a changé quand même, on a dit stop... mais c’est vrai que si vous en discutez un peu avec les anciens, on vous dira que c’était incroyable, c’est quasiment eux qui rédigeaient les notes des fonctionnaires...aujourd’hui, oui, ils sont encore, là, tenez il y en a un de chez eux qui vient de passer dans le couloir, mais ce n’est plus pareil... »Entretien commission avril 2006.

La situation a aujourd’hui évolué, mais le CEFS, et à travers lui les intérêts des fabricants de sucre français et allemands, sont fortement présents au sein de la DG Agri. Le CEFS est d’ailleurs présidé par l’allemand Johan Marihart et son secrétaire général, Jean-Louis Barjol est français. La complicité est d’autant plus facile avec les betteraviers les plus compétitifs. Le CEFS s’avère un allié particulièrement puissant pour certains betteraviers européens et même sur quelques points, pour l’ensemble des planteurs.

La proximité entre les professionnels et les pouvoirs publics nationaux et européens se remarque également à travers les quelques cas de pantouflage repérés dans le secteur. Le récent pantouflage du responsable sucre de la DPEI en France vers le CEFS met en évidence les multiples réseaux d’influence dont bénéficient les fabricants de sucre. Ce fonctionnaire français était chargé à la DPEI de la politique du sucre. Il a quitté son poste pour une fonction de lobbyiste dans un groupe d’intérêt transnational. De même, le syndicat professionnel des fabricants de sucre (SNFS) est présidé depuis 2001 par Phillipe Soubestre. La trajectoire socioprofessionnelle de ce dernier met en évidence la puissance des fabricants de sucre français et l’influence dont ils bénéficient au niveau européen. M. Soubestre a en effet commencé sa carrière à la Commission en 1963, et après avoir bénéficié de plusieurs promotions, il devient directeur général de la DG du service commun de gestion de l’aide communautaire au pays tiers, pour occuper ensuite le poste de

Directeur général adjoint de la Direction générale du développement. Il a occupé plusieurs postes dans le domaine du Développement et a été membre du cabinet du commissaire Jean-François Deniau et chef de cabinet du commissaire Claude Cheysson. Depuis 2001, il a quitté la fonction publique européenne et préside entre autre le SNFS et l'ANIA (association nationale de l'industrie agro-alimentaire). Les fonctions que le président de la SNFS a occupées au sein de la Commission mettent en évidence l'importance des enjeux traités au sein du SNFS, l'influence et le prestige de ce syndicat. Les compétences relationnelles, procédurales et institutionnelles acquises lors de sa carrière européenne sont réinvesties sur le plan national. Au-delà de la proximité entre les instances décisionnelles et les fabricants de sucre, ce type de pantouflage¹⁴, de la fonction publique européenne vers le secteur privé national met en évidence l'eupéanisation des questions nationales. Ces migrations d'agents de la fonction publique nationale ou européenne vers le secteur privé européen ou national suggèrent que ces derniers puissent profiter d'accès privilégiés aux instances de décision. On assiste ainsi à une forme de pantouflage transnational qui certes demeure inhabituel¹⁵, mais qui met en évidence la proximité des problématiques traitées dans le secteur du sucre en France et au niveau européen.

Les betteraviers et les fabricants disposent en outre d'un poids historique, économique et politique. Lors de la réforme de l'OCM, ils n'ont pas hésité à s'allier avec l'un des groupes d'intérêt transnationaux les plus importants, à savoir l'EFFAT (European Federation of Trade Unions in the Food Agriculture and Tourism Sectors) (Fédération européenne des syndicats des secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme et des branches connexes), cherchant à marquer symboliquement et numériquement leur légitimité. L'EFFAT est la fédération syndicale européenne pour les secteurs de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Hôtellerie. L'EFFAT adhère également à la CES

Bauer Michel, Bertin Mourot Bénédicte, « La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites : la stabilité du modèle français », Suleiman Ezra, Mendras Henry (dir), *Le recrutement des élites en Europe*, Editions La Découverte, Paris, 1997.

Ces exemples de pantouflage récents ne sont toutefois pas systématiques. En effet en étudiant la liste des présidents et directeurs généraux du SNFS et du CEFS, les cas de pantouflage demeurent rares.

(confédération européenne des syndicats). En tant que fédération centrale européenne représentant cent-vingt organisations syndicales nationales de vingt-cinq pays d'Europe, l'EFFAT défend les intérêts de plus de 2 600 000 membres auprès des institutions européennes, des fédérations syndicales européennes et directions d'entreprises. Les sucreries et les raffineries rassemblent directement ou indirectement près de 300 000 emplois, lesquels sont représentés à travers l'EFFAT. La fédération occupe donc une place importante dans les négociations. Le CEFS en partenariat avec l'EFFAT, a adopté en février 2003, un code de conduite portant sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE), devenant de cette façon le premier secteur à convenir à grande échelle de normes minimales en termes de RSE. Symboliquement, il s'agit d'un acte qui correspond aux aspirations de la Commission et plus largement de l'UE, à savoir la responsabilisation des entreprises autour de critères sociaux et environnementaux. Cet accord n'a pu recueillir que l'approbation des pouvoirs publics européens et légitimer d'autant plus la position des fabricants de sucre.

La CIBE, le CEFS et l'EFFAT ont présenté une position commune qui s'opposait notamment à l'augmentation des importations de sucre sur le marché européen. Ces trois groupes professionnels, agriculteurs, industriels, salariés, ont des intérêts divergents, mais sont parvenus à proposer une position ad hoc sur la question des importations. On peut là encore signifier que l'EFFAT s'est principalement orientée vers la défense des usines les plus compétitives, dans la mesure où elle aurait pu faire le choix de défendre plus clairement l'ensemble des usines et de leurs salariés.

Enfin, les pouvoirs publics européens mettent un point d'honneur à développer, dans toute l'Europe, les carburants propres. A ce titre, la coopération entre les instances décisionnelles et les organisations agricoles représentatives est particulièrement importante. Ces dernières deviennent de cette façon des interlocuteurs incontournables dans le cadre des futures mesures que l'UE sera amenée à prendre. La directive européenne « biocarburants » du 8 mai 2003 impose un taux d'incorporation de 5.75 % des biocarburants dans les carburants

fossiles à l'horizon 2010. En janvier 2007, la Commission poursuit son « Plan d'action énergétique » et propose d'inclure 20 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE et d'obliger les Etats membres à incorporer 10% de biocarburants dans celui des transports d'ici à 2020. La CIBE apparaît dans ce contexte comme un interlocuteur essentiel dans le processus décisionnel, dont les instances communautaires ne peuvent se passer.

On peut distinguer succinctement deux grandes filières de production opérationnelles : la filière éthanol basée sur des cultures fournissant une matière capable de fermenter, transformant ainsi le sucre en éthanol qui servira aux moteurs à essence. Il s'agit soit de céréales dont l'amidon va donner du sucre, soit de betteraves sucrières ou de canne sucre, desquelles on obtient directement du sucre. Dans une seconde phase intervient la distillation qui sépare l'alcool de l'eau. La seconde, est la filière esters méthyliques d'huiles végétales ou EMHV, produit destiné aux moteurs de type diesel. Ces esters sont obtenus en Europe par réaction de l'huile provenant du colza ou du tournesol, avec un alcool. Tout comme pour l'éthanol, on peut utiliser les EMHV purs ou en mélange.

En termes d'efficacité énergétique, on constate des écarts sensibles selon les filières. L'efficacité énergétique est le rapport entre l'énergie nécessaire à tous les stades pour obtenir le biocarburant, et l'énergie fournie par le biocarburant. L'efficacité de l'éthanol blé est de 1.19, celle de l'éthanol de betterave de 1.28 et celle de l'ester de colza de 2.5. L'éthanol de canne à sucre a une efficacité qui dépasse 8, car les résidus de la canne, la bagasse, permettent non seulement de procéder à la transformation en éthanol mais aussi de produire de l'électricité.

Malgré le plus grand pouvoir calorique du biodiesel, les filières éthanol sont bien plus performantes en termes de productivité à l'hectare, notamment lorsque la production s'effectue à partir de la betterave et de la canne à sucre. Cette productivité tient uniquement compte de la productivité à l'hectare et pas des

coûts de production et du rendement énergétique. Le développement du biodiesel demanderait des surfaces agricoles plus étendues que pour la production d'éthanol.

En France des calculs assez précis ont été faits sur l'importance des cultures énergétiques nécessaires en vue d'atteindre le taux de 5.75 % prévu par la directive européenne. Ceci correspond à 11 % des terres arables, et il faudrait utiliser plus de 19 % de ces terres arables pour arriver au taux de substitution de 10 % des carburants fossiles. Toutefois il existe des contraintes agronomiques et physiques. Même si une partie des terres servant aux cultures énergétiques relève de la jachère la mobilisation de telles surfaces concurrence obligatoirement la production de biens à des fins alimentaires¹⁶. De plus les prix des produits agricoles deviennent dans ce contexte corrélés au prix de l'énergie. Ceci est particulièrement net pour le sucre. On peut donc craindre que la volatilité des cours du pétrole se transmette au prix des produits agricoles, ce qui suppose de disposer de nouveaux instruments de couverture.

La proximité des planteurs et de leurs alliés auprès des pouvoirs publics européens semble assez développée, comme l'illustrent les phénomènes de pantouflage et l'implantation historique de la CIBE et surtout du CEFS au sein des instances communautaires. Cependant les positions des planteurs ne pénètrent pas de façon homogène l'ensemble des institutions européennes. Il s'agira d'explorer le fonctionnement précis et les orientations de la Commission européenne lors de la réforme. Cette dernière a en effet proposé une réforme drastique du secteur. Le Parlement européen (PE) a également joué un rôle important dans la mesure où il a cherché à atténuer la radicalité de la proposition de la Commission. C'est enfin, le vote à la majorité qualifiée des ministres au sein du Conseil qui a clos les négociations.

16 Pour une analyse économique fournie de ces questions, on pourra se référer à Pierre Rainelly, et notamment à son rapport pour le groupe Notre Europe, constitué à l'initiative de Jacques Delors, intitulé « l'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles », 2007. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper25-Biocarburants.pdf

3.2 La Commission européenne : un entrepreneur politique aux puissants effets socialisateurs

Les OPA disposent d'une légitimité toute relative aux yeux des différents acteurs de la Commission. Elles leur paraissent figées sur leurs avantages et incapables de se réformer. La Commission fait surtout appel à des cabinets d'expertise et dispose également de ses propres experts au sein de la DG Agri. La Commission est le principal concepteur de projets à l'échelle de l'UE en matière agricole. Les orientations sont largement guidées par le travail de sélection des idées effectué par les élites de la Commission. La division analyses et perspectives est qualifiée par les fonctionnaires de Think Tanks (boîte à idées). Cette division mène des études prospectives sur l'évolution des marchés mondiaux et propose les aménagements qu'il est souhaitable de mener au sein de l'UE. Les membres de ces « boîtes à idées » consultent rarement les OPA. Cette mission revient davantage aux fonctionnaires d'unités, qui relayent ensuite les positions des professionnels auprès des directeurs généraux.

La Commission se trouve également en étroite relation avec le Parlement européen, mais comme le fait remarquer Andy Smith¹⁷, elle ne dispose pas d'accès direct aux citoyens dans la mesure où les membres de la Commission sont nommés par le Conseil. Ils ne bénéficient pas, à ce titre, d'une légitimité forte. Le Parlement n'intervient que pour approuver ou s'opposer à la constitution de la Commission.

La procédure d'investiture des membres de la Commission européenne se déroule en deux temps (article 214 du traité instituant la Communauté européenne). Depuis le traité de Nice, la désignation du président de la Commission incombe au Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement statuant à la majorité qualifiée. Cette désignation doit être approuvée par le Parlement. Ensuite, le Conseil statuant à la majorité qualifiée et

17 Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, L.G.D.J, Paris, 2004.

d'un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission. Cette liste est établie conformément aux propositions faites par les États membres. Enfin, le président et les membres de la Commission sont nommés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Collège par le Parlement.

La Commission est toutefois chargée de négocier au nom de l'UE lors des négociations internationales notamment à l'OMC, principalement sur la base d'un mandat Conseil. Elle est ainsi parfois plus à même de saisir les enjeux internationaux que les différents gouvernements européens et se propose le cas échéant de réformer les secteurs afin d'assurer une position cohérente de l'UE lors de négociations.

Les liens entre les fonctionnaires européens et les représentants du secteur betteravier sont assez complexes. Ces derniers ont fortement investi la division sucre pendant les décennies précédentes. Depuis les années quatre-vingt dix, il s'agit pour la Commission d'imposer sa légitimité et ses orientations tout en recueillant l'adhésion des professionnels. Le poids économique et stratégique du secteur betteravier nécessite pour la Commission de recueillir l'approbation des acteurs principaux de la filière. Remarquons que dans le secteur du tabac, l'administration communautaire peut plus facilement s'en passer. Des contacts répétés formels et informels avec les professionnels de la filière sucre sont organisés et permettent aux fonctionnaires de tester leurs réactions.

Les analyses de contenu réalisées à partir des entretiens menés à la DG Agri mettent en évidence le registre de justification de l'action des fonctionnaires. Il est basé sur l'intérêt commun et la volonté de rupture. On remarque notamment une opposition entre le « nous », les fonctionnaires européens, et le « eux », les représentants nationaux. Il se construit une forme d'identité professionnelle structurée autour de valeurs fortes et notamment autour de l'intérêt communautaire. Didier Georgakakis et Marine Delassalle¹⁸ se sont intéressés à la

18 Delassalle Marine, Georgakakis Didier, « L'eupéanisation du personnel politico-administratif européen : sociographie des directeurs généraux de la Commission

politique de socialisation menée par la Commission européenne auprès de ses fonctionnaires et à la façon dont les institutions européennes participent à la transformation des habitus de ceux qui les peuplent (modes de vie, valeurs orientées vers la multi culturalité, mémoire collective, lieu résidentiel¹⁹...). Les processus de socialisation se traduisent par l'émergence d'une identité collective et l'intériorisation de valeurs spécifiques qui guident les actions des fonctionnaires sur la scène politique et institutionnelle.

Nous ici, on est vraiment au dessus de tout ça, eux sont là pour essayer d'obtenir le plus de subventions, et puis chacun pour soi, c'est à celui qui arrivera à ce que la réforme lui soit le plus favorable. Nous ici, c'est différent on pense d'abord au consommateur, au citoyen, ce qu'il peut attendre de la politique agricole qui est menée en Europe, est-ce que cette politique va dans le bon sens, est ce qu'elle est équilibrée et juste pour tous...et puis vous savez, les sucriers ils ont été un peu gourmands pendant les années soixante-dix et quatre-vingts...donc là c'était vraiment à nous de remettre un peu d'ordre. Entretien DG Agri, Mars 2005.

européenne », dans Baisnée Olivier, Pasquier Romain (dirs.), *Européanisation et sociétés politiques nationales*, Presses du CNRS, 2005. Et également, Delassale Marine, Georgakakis Didier, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards sociologiques*, n° 27-28, 2004.

Olivier Baisnée s'est à ce titre intéressé aux journalistes de l'UE et écrit : « Au demeurant, ce « peuple européen » [composé de l'ensemble des fonctionnaires, journalistes, lobbyistes etc.] vit replié sur des quartiers extrêmement circonscrits. Selon un journaliste, « on se retrouve dans les mêmes bars, dans les mêmes écoles, dans les mêmes magasins. [...] Il est très difficile de ne pas tomber dans cette connivence. On rencontre un jeune fonctionnaire qui est sympa, qui a votre âge et puis petit à petit il grimpe dans la hiérarchie, un jour il se retrouve directeur général, voire commissaire. On se tutoie. On est vraiment entre soi ». Breydel (siège de la présidence de la Commission européenne), Justus Lipsius (qui abrite le Conseil européen) et le Parlement européen ne sont séparés que de quelques centaines de mètres. À l'intérieur ou à proximité immédiate de ce triangle, on trouve à la fois de très nombreux bars et restaurants et la plupart des bureaux abritant les correspondants. Ces personnes ne cessent donc de se croiser tout au long de la journée : sur leurs lieux de travail, dans les cafés, dans la rue, dans les bâtiments communautaires. Baisnée Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne ? », *Critique internationale*, n° 9, 2000. Voir également Gilles Bastin, « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Quelques signes du changement dans un monde de travail », dans Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.

Pour Christian Lequesne²⁰, l'évocation de l'intérêt communautaire permet à la Commission d'investir pleinement son rôle d'entrepreneur politique. L'administration communautaire est à l'initiative des réformes, ce qui lui permet de leur donner une tonalité et un cadrage spécifique, et elle peut, en outre, légitimer son action grâce à la neutralité -supposée- de son propos et de ses actions. De plus, pour assurer son indépendance supranationale, elle s'est construite sur le refus d'une légitimité d'ordre politique, au profit d'une légitimité basée sur le droit²¹ et l'intérêt communautaire. Cela la conforte dans son rôle d'acteur neutre et dans ses fonctions d'arbitre dans la mesure où elle n'est pas concernée par les querelles « politiques ». En effet, ce qui est politique est assimilé au jeu des intérêts nationaux²². A cette occasion, on peut remarquer le puissant effet socialisateur de la Commission puisque pour les représentants des groupes d'intérêt agricoles comme pour les fonctionnaires nationaux interrogés, seuls les arguments « techniques » sont recevables par l'administration communautaire. Ils se plient au modèle que l'institution valorise. Les représentants sélectionnent ainsi les arguments qu'ils peuvent utiliser auprès de la Commission :

« On est à une réunion avec les Polonais, et eux ils me disent, mais si ils [la Commission] font ça, il n'y aura plus de paysans en Pologne. Nous, là-bas, tout le monde vit de ça, les gens vont tous crever de faim..., mais moi, ça je ne veux pas en entendre parler, la Commission elle s'en fout de ça, si je leur dis ça ils n'en ont rien à faire, ils vont presque me rire au nez et ils ne vont pas écouter les autres positions après, non..., moi ces arguments je peux rien en faire, je m'en fiche. » Entretien COPA 2004.

Christian Lequesne, « La Commission européenne entre autonomie et dépendances », *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 3, Juin 1996.

Bracq Stéphane, « La Commission européenne entre fonctions d'arbitrage et rôle politique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 480, 2004.

A ce sujet, on peut citer le travail de Cécile Robert, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001. L'auteur interroge les rapports de la Commission au politique, et montre que le refoulement de la dimension politique des fonctionnaires de la Commission et de l'institution constitue « un puissant instrument de légitimation de la Commission elle-même, et de ce qu'elle fait ».

Lors de la réforme du régime sucrier, la Commission a mis en place pour la seconde fois (la première fois, il s'agissait du tabac) des réunions Inter DG pour piloter au mieux les réformes complexes. Des fonctionnaires issus entre autres de la DG environnement, de la DG Développement, de la DG Commerce ont pris part au débat sur la réforme, aux côtés des agents de la DG Agri. La Commission ne forme pas un tout homogène, les DG sont marquées par des cultures administratives plurielles²³. Pour Irène Bellier et Marc Abelès, la DG Agri se caractérise par son efficacité réglementaire, son intérêt pour le ruralisme et l'obsession du marché intérieur. Cette tendance contraste avec l'ouverture sur le monde de la DG relations extérieures. La Commission n'est pas exempte de rivalités et de conflits internes. La DG Agri a dû partager ses prérogatives avec la DG « relations extérieures » (RELEX) et la DG Commerce dans la mesure où le sucre est au cœur d'enjeux commerciaux internationaux. La DG Agri n'a pas disposé du monopole de l'initiative et la réforme a été fortement influencée par d'autres services à la légitimité plus importante.

La Commission est favorable à la libéralisation des échanges tout en garantissant un fond de restructuration confortable aux agriculteurs. Sa proposition doit ensuite passer par le Parlement européen (PE).

3.3 Le Parlement européen (PE) comme second pôle de lobbying des organisations majoritaires

Dans le cadre de la procédure de consultation, la proposition de la Commission est transmise au Parlement. Le Parlement européen, sous l'impulsion de son rapporteur chargé de la réforme de l'OCM, Jean-Claude Fruteau, préconisait une baisse du prix du sucre moins importante (30% en quatre ans) que celle proposée par la Commissaire Fischer Boel (39% en deux ans). Le Conseil a statué sur une baisse des prix de 36% en quatre ans et modère, de cette façon, les propositions de départ²⁴. Les Etats membres ont également suivi les demandes

Abelès Marc, Bellier Irène, « La commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, 1996.

24 Proposition de règlement du Conseil COM (2005)263 final.

répétées des eurodéputés pour une régulation du marché, à travers notamment la garantie de prix fixes durant les quatre prochaines années, et à travers le maintien d'un contrôle partiel des importations de sucre dans l'Union. La décision du Conseil des ministres de novembre 2005 marque donc un infléchissement des propositions de la Commission européenne dans la direction des recommandations du Parlement européen. Le rapport est ensuite soumis au vote des parlementaires lors de la session plénière de janvier 2006 à Strasbourg. Le PE est, après la Commission, un lieu important d'échange entre les décideurs publics et les organisations professionnelles. Ses membres sont élus pour cinq ans par les citoyens des Etats, ils sont en contact direct avec les syndicats nationaux. Les groupes d'intérêt transnationaux viennent également les visiter, cependant il semble, d'après l'enquête, que les clivages nationaux supplantent les groupes parlementaires européens.

Bien que saisi pour simple consultation, le Parlement a joué un rôle important dans la réforme de l'OCM sucre. En novembre 2004, trois commissions du Parlement européen (Agriculture, Commerce et Développement Durable) se sont réunies pour examiner le projet de réforme. Elles ont auditionné une douzaine de personnes sur le projet de réforme de l'OCM sucre. Après une première intervention de Bruno Buffaria (chef d'unité OCM cultures arables et grandes cultures de la DG Agri), qui représentait la Commission, Jean Claude Fruteau, député français d'Outre Mer affilié au Parti socialiste européen (PSE), s'est exprimé en tant que rapporteur de la commission agriculture. La nomination de ce dernier marque la volonté de la commission agriculture du PE de désigner un membre qui soit à la fois français, et à ce titre, qui représente une partie des intérêts les plus compétitifs d'Europe, mais en même temps, issu de l'Outre-mer, ce qui suggère un intérêt particulier pour les agriculteurs moins compétitifs et également pour les producteurs de canne de la Réunion, et plus généralement des pays du Sud. Le rapporteur du Comité économique et social européen, Rodolph Strasser, secrétaire général adjoint de la Präko, la Confédération autrichienne des chambres d'agriculture, a également pris la parole. Un universitaire brésilien a présenté la situation économique de la filière dans son pays, l'ambassadeur de la

Jamaïque à Bruxelles représentait les ACP, un membre d'OXFAM international, et non d'OXFAM Belgique, a également été auditionné par la Commission. L'hémicycle était comble et les membres des groupes d'intérêt agricoles et industriels nationaux et transnationaux remplissaient les rangs des observateurs. Les assemblées plénières du Parlement européen permettent de rassembler les acteurs concernés par la politique sucrière et de favoriser les échanges entre les membres du PE et les lobbyistes. Le moment des pauses entre les interventions est propice aux rencontres. Alors nous allions interviewer Joseph Daul, président de la commission agriculture du PE (UMP, Parti populaire européen (PPE), France), dans ses bureaux, quelques heures avant la séance, nous avons eu la surprise de rencontrer, à la sortie de l'entretien, un responsable du SNFS et de la CGB. On remarque le travail de repérage effectué par certains lobbyistes. Certains sont à l'affût des rencontres «intéressantes», et s'interrogent discrètement sur l'identité de certains individus. L'observation immédiate met en évidence l'enjeu de l'évènement qui est surtout de rencontrer des acteurs.

Nous nous sommes concentrés sur le travail de la commission agriculture du PE. Jean Claude Fruteau (PSE), vice-président socialiste de la commission parlementaire de l'agriculture, était rapporteur sur le dossier. Lors de l'intervention de M. Bruno Buffaria, qui était particulièrement attendu sur la question des régions ultrapériphériques (RUP), M. Fruteau s'est rendu auprès de Margie Sudre. Il est difficile pour l'observateur de connaître l'identité des locuteurs. Cependant, j'étais accompagnée d'un fonctionnaire de la DPEI chargé des relations avec le Parlement européen qui m'a présentée à quelques membres, et qui surtout m'a expliqué certains des enjeux de la rencontre entre Margie Sudre et Jean-Claude Fruteau. La presse spécialisée²⁵ a d'ailleurs relayé cette rencontre des deux parlementaires. Le premier est député d'Outre Mer et lié au PSE, tandis que Margie Sudre, également élue pour l'Outre-mer, est membre du Parti populaire européen (PPE). Lors de l'intervention de M. Buffaria, le député socialiste est venu demander à sa collègue d'Outre-mer, affiliée à l'UMP-PPE, de s'opposer aux propos de Bruno Buffaria. Comme nous avons pu le remarquer lors du vote du

25, « Sudre et Fruteau ont des atouts en main », *Témoignages*, 17 septembre 2004.

PE sur la réforme de l'OCM tabac, cet événement met en évidence la prégnance de l'origine géographique sur les oppositions idéologiques. Officiellement les députés tentent de faire prévaloir l'unité du groupe politique sur la diversité des appartenances nationales, mais en pratique, les clivages nationaux supplantent régulièrement les clivages politiques²⁶.

Le PE est composé de plusieurs groupes parlementaires (Cf annexe) et notamment, du PPE (Parti populaire européen), et du PSE (Parti socialiste européen). A eux deux, le PPE et le PSE totalisent plus de 65% des voix et disposent ainsi de la majorité au sein du Parlement. Les élus européens membres du PSE partagent, sur la réforme du sucre, une position assez proche des membres français affiliés au PPE. L'attachement territorial les amène à rencontrer les agriculteurs de la CGB et à relayer les intérêts français au sein du Parlement européen quelle que soit leur appartenance politique. Un député PSE grec représentera les intérêts d'un pays où les conditions climatiques sont peu favorables à la culture de la betterave. Lors du vote, il se comportera différemment de son homologue PSE français. Les groupes politiques ne peuvent obtenir la même cohésion que dans les Parlements nationaux.

Lors de notre entretien avec M. Daul, on a pu observer que celui-ci était très largement sollicité par les différents responsables syndicaux des pays membres. Les députés semblent entretenir des relations étroites avec les groupes d'intérêt les plus implantés à Bruxelles. Ils connaissent par conséquent les « bonnes pratiques bruxelloises » et distinguent ce qui est dicible et ce qui ne l'est pas, afin d'être entendu. Ces savoirs institutionnels et organisationnels leurs assurent une légitimité importante aux yeux des parlementaires. De même, les groupes majoritaires sont en mesure de renseigner précisément les décideurs en leur fournissant des expertises. Les positions des outsiders, et notamment dans le cas français, de la Coordination rurale et de la Confédération paysanne, peu initiés ou refusant de s'initier aux codes bruxellois, semblent peu pris en compte par les députés comme l'illustrent les propos de M. Daul :

26 Abélès Marc, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

Q : mais comment vous faites pour recueillir la position des betteraviers français, puisqu'il n'y a pas que la CGB, il y d'autres syndicats aussi ?

R : [...] Quand je vois la Coordination rurale et la Confédération paysanne, ils sont opposés et ils viennent me voir ensemble, vous croyez moi que je peux accorder une crédibilité à ça ? Je les écoute, mais au sein du Parlement, ici ces tendances n'existent pas, en majorité je parle. Ce sont des minorités, elles ont le droit de dire, de penser, mais ce n'est pas là que ça se discute. Bien sûr je les écoute, mais... Je viens de lire un article, ils sont contre la Constitution, ils veulent refaire le monde, c'est bien, mais moi je ne suis pas ce schéma là, je ne peux pas attendre qu'on refasse le monde, peut être qu'ils vont refaire le monde, mais on ne va pas faire la réforme du monde comme ça en voyant le monde comme socialement idéal. Moi aussi je suis d'accord, mais je travaille sur Lisbonne pour essayer d'avancer sur ce dossier, je suis avec des gens, il faut que ça avance. Il faut trouver des majorités et ça, les gens ne l'ont pas encore compris, ils pensent que c'est parce qu'on a une position française, qui est bonne, cocorico, ça va passer, non ! Vous savez les 35 heures, au dernier moment, ils sont arrivés, ils ont voulu faire passer les 35 heures en Europe, et bien 96 voix pour et le reste non ! Point, allez vous faire rhabiller alors même si c'est une bonne chose les trente cinq heures, personne n'en veut et ça ne sert à rien de travailler comme ça, il faut travailler sa proposition, trouver les majorités. Entretien Joseph Daul, Bruxelles 2005.

En ce sens, les savoirs informels détenus par les syndicats majoritaires concernant le fonctionnement du PE légitiment leur position. A contrario, les propositions des syndicats agricoles minoritaires semblent avoir peu d'échos.

Au sein du Parlement, le compromis devient un instrument essentiel de la pratique politique²⁷. La distinction entre majorité et opposition ne semble pas pertinente à l'échelle de l'UE. Le Conseil, sous les recommandations du Parlement, a donc atténué la proposition de la Commission. Le travail de lobbying au Parlement est calqué sur le fonctionnement du PE, à savoir la recherche de majorité basée non pas sur les clivages politiques mais sur les clivages nationaux. Les représentants d'intérêts européens se rendent auprès des députés les plus enclins à défendre la réforme et les représentants nationaux se mobilisent auprès

²⁷ Cf Costa Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001.

de leurs députés. Cette double stratégie semble largement plus profitable aux syndicats majoritaires puisque ces derniers représentent un électorat identifiable sur un territoire précis, tandis que les alliances passées entre des organisations comme OXFAM, le CSA et les syndicats agricoles minoritaires manquent d'audience et de poids politique sur les députés européens.

3.4 Le Conseil, une entité intergouvernementale

L'enquête effectuée auprès du Conseil et de la représentation permanente de la France à Bruxelles s'est révélée particulièrement complexe. Nous avons rencontré des difficultés à obtenir des interviews avec les principaux acteurs concernés. Les difficultés de terrain font partie intégrante du travail de chercheur et révèlent certaines indications sur l'objet. Les syndicats majoritaires et le ministère français se sont montrés particulièrement réticents à l'enquête. Au cœur d'un rapport de force qui lui était favorable, le gouvernement français n'avait pas intérêt à publiciser sa position. Nous ne pourrions donc présenter ici que le déroulement des négociations qui confirme le fonctionnement intergouvernemental du Conseil européen.

Au Conseil, chaque nation possède un siège, occupé par un représentant ministériel du gouvernement, et il est soumis à une présidence tournante de six mois par Etat membre. La dernière phase de la réforme sucrière s'est déroulée sous la présidence de Tony Blair (juillet 2005-décembre 2005). Ce dernier souhaitait restreindre fortement le budget agricole au profit de l'innovation et de la formation professionnelle afin de lutter contre le chômage. Les récentes positions du Premier ministre britannique sur la PAC ont soulevé de vives polémiques et n'ont pas rassuré les professionnels de la filière sucre.

Les discussions des ministres basées sur les propositions émises par la Commission, sont préparées au sein du COREPER et du CSA²⁸. Le fonctionnement du Conseil entraîne régulièrement une inflexion des propositions

28 Comme le COREPER, le CSA se réunit une fois par semaine pour préparer les réunions mensuelles du Conseil des ministres de l'agriculture.

de la Commission. Il s'agit d'une part, pour chaque Etat, de négocier au mieux afin que sa contribution au budget soit en adéquation avec les bénéfices qu'il pourra en retirer. Ces bénéfices pourront éventuellement être liés à une autre politique commune et la position d'un Etat permettra de négocier avec un autre Etat dans un contexte différent. D'autre part, le compromis fondateur de la PAC intervient au sein du CSA et tend à minorer les propositions trop réformatrices de la Commission. Pourtant il semble que les positions de l'administration communautaire n'aient été que peu modifiées au sein du Conseil. Seuls les volets « sociaux » ont subi quelques changements relatifs au montant des aides attribuées aux agriculteurs en reconversion afin qu'elles soient revues à la hausse. Le prix du sucre prévu par les fonctionnaires européens a également été très légèrement réévalué, cependant les orientations de la proposition ont été conservées. En améliorant les conditions de départ des agriculteurs les moins compétitifs, et en diminuant la baisse du prix du sucre, une majorité qualifiée s'est dégagée au sein du Conseil. Les pressions internationales marquaient fortement la réforme. Il s'agissait pour l'Europe de montrer qu'elle se conformait aux verdicts de l'OMC et qu'elle se souciait de l'intérêt des pays les plus pauvres (même si de nombreux PMA et ACP se sont montrés hostiles à la direction de la réforme).

Le Conseil agricole du 25 octobre 2005 a sonné le début de la phase active des négociations pour la réforme de l'OCM sucre. Les gouvernements de huit pays, et notamment les moins compétitifs d'Europe (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Irlande, Finlande, Lettonie, Lituanie), sont, à cette période, encore très hostiles au projet de réforme avancé par la Commission, et constituent une minorité de blocage. Ils ont été rejoints par la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie. Face à cette situation de blocage, le commissaire européen à l'agriculture, Madame Fischer Boël, a réussi à faire émerger un accord politique entre les vingt-cinq avant le Conseil agricole du 22 novembre 2005.

On peut remarquer que les membres du Conseil ne sont pas en contact direct avec les organisations professionnelles européennes. Les représentants nationaux de la CIBE, du CEFS et du COPA cherchent plutôt à ce que leurs

positions soient défendues par l'intermédiaire des ministres. Comme Eve Fouilleux²⁹ le suggère, on peut même penser qu'à ce titre, le Conseil ne constitue pas une entité à part entière dans la mesure où il ne forme pas une unité comme peuvent l'être la Commission et le Parlement. Il n'est « que » la somme des représentants nationaux et demeure une institution exclusivement intergouvernementale. Ce sont les syndicats nationaux, et non pas les groupes d'intérêt européens, qui vont pouvoir influencer de façon importante les positions de leur ministre au Conseil grâce aux représentations permanentes (RP) et aux liens de confiance et de proximité qui prévalent au niveau national. Globalement, les betteraviers majoritaires français se sont plutôt montrés satisfaits de l'accord du Conseil des ministres européens.

Les betteraviers français et européens bénéficient de ressources importantes pour défendre leurs intérêts et disposent d'alliés privilégiés, les fabricants de sucre, pour diffuser leurs idées. Ils sont en contact étroits avec les sphères décisionnelles et participent activement au réseau d'action public. D'autres acteurs semblent moins centraux. Les syndicats agricoles contestataires et d'autres types d'organisations comme OXFAM, ou des associations environnementalistes ont eu un impact sur la réforme, ils paraissent cependant beaucoup moins proches des centres de pouvoir.

4- L'implantation inégale des acteurs périphériques sur la scène politique et leurs alliances improbables

Les syndicats agricoles minoritaires français se sont alliés avec d'autres acteurs européens, extérieurs au champ agricole, afin de peser davantage sur les négociations communautaires. Ces alliances parfois surprenantes nous invitent à identifier ces acteurs hétérogènes et à comprendre la nature de ces coalitions.

29 Fouilleux Eve, 2003, *op. cit.*

4.1 Des acteurs agricoles transnationaux contestataires

Les syndicats minoritaires français se sont alliés, à l'échelle de l'UE, avec d'autres groupes afin de pallier au manque d'audience dont ils disposaient au niveau national. La Confédération paysanne s'est mobilisée au niveau communautaire via la Coordination paysanne européenne (CPE). Cette dernière a établi, pendant les années quatre-vingts, des contacts avec des associations d'Amérique du Sud, du Canada, des Etats-Unis, des Caraïbes et ces rencontres débouchent, en 1993, sur la création de Via Campesina afin de critiquer plus largement le néo-libéralisme. Via Campesina multiplie ensuite les rencontres avec des syndicats en Asie et en Afrique, et participe à de multiples manifestations (Seattle en 2000, Porto Allegre). Elle collabore ponctuellement avec le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Fondé en juillet 2000, le ROPPA regroupe des organisations ou « cadres de concertation » de dix pays d'Afrique de l'Ouest. Ses objectifs concernent avant tout le développement et l'organisation de syndicats régionaux et nationaux. Le ROPPA tente également d'intervenir dans les négociations communautaires et internationales afin d'instaurer des règles commerciales plus solidaires et de développer « une agriculture durable, familiale et performante ».

La Confédération paysanne française s'insère ainsi dans un vaste réseau transnational auprès d'organisations assez éclectiques, qui partagent toutefois une même vision des rapports Nord/Sud.

L'exigence de la souveraineté alimentaire correspond, selon ces organisations inspirées par l'altermondialisme, au droit des pays à définir leur politique agricole et alimentaire, à se protéger des importations à bas prix. La priorité doit être donnée, selon elles, aux productions locales, d'où leur refus des politiques néo-libérales et du dumping. La Confédération paysanne (niveau national), la CPE (niveau européen) et Via Campesina (niveau international) tentent de lier défense professionnelle et défense de l'intérêt général en

rassemblant les agriculteurs et les consommateurs³⁰. Ces organisations occupent une place centrale dans la contestation altermondialiste³¹ au niveau mondial. Elles ne trouvent cependant que peu d'échos au sein des sphères décisionnelles internationales, malgré leur collaboration avec des ONG puissantes, extérieures au monde agricole. Pourtant, la capacité de ces organisations agricoles transnationales à s'émanciper des revendications catégorielles pour s'ouvrir à d'autres groupes extérieurs au champ agricole va permettre à ces syndicats agricoles contestataires de diffuser davantage leurs positions.

4.2 Le militantisme institutionnalisé des organisations extérieures au champ agricole

La spécificité des acteurs agricoles contestataires européens repose sur leur capacité à s'allier avec des partenaires non issus du champ agricole. A l'échelle nationale, les positions de l'APB et de la Confédération paysanne ont été peu soutenues. C'est au niveau européen qu'elles ont trouvé des alliés importants. Le CSA, le Collectif stratégie alimentaire, a été un interlocuteur important lors de la réforme du régime sucrier puisqu'il est parvenu à mettre en lien des associations environnementales et de développement avec les syndicats agricoles du « Nord » et du « Sud ». La distinction entre agriculture du « Nord » et agriculture du « Sud » est fréquemment employée et relayée par les médias, elle semble toutefois peu pertinente. En effet, certains pays situés au sud, comme le Brésil et d'autres pays émergents disposent d'une agriculture tout à fait performante et des structures de

30 Notamment autour des actions médiatiques du principal leader de la Confédération paysanne, José Bové lors par exemple du démontage du Mac Do de Millau afin d'alerter les consommateurs sur les dangers de la « malbouffe ». Jean Philippe Martin, « La confédération paysanne et José Bové, des actions médiatiques au service d'un projet ? », *Ruralia*, n° 6, juin 2000.

31 Sur la création de la Confédération paysanne comme acteur de la contestation altermondialiste cf Yvan Bruneau, *La Confédération paysanne : s'engager à juste distance*, Paris X Nanterre, novembre 2006, et également Jean Phillipe Martin, « Les mobilisations altermondialistes, rôle et place de la Confédération paysanne », colloque *Les mobilisations altermondialistes*, 3-5 décembre 2003.

production leur permettant une compétitivité importante³². Le Brésil est le premier producteur mondial de sucre de canne. Toutefois, on y remarque des agriculteurs beaucoup moins insérés sur le marché international, qui ne possèdent que des surfaces réduites. Au « Sud », on trouve également les producteurs africains et asiatiques. Ces derniers disposent de conditions de production très différentes de celles dont peuvent jouir certains agriculteurs brésiliens. Des disparités existent entre les paysans africains, mais proportionnellement, la majorité d'entre eux sont très peu implantés sur le marché mondial et surtout éprouvent de grandes difficultés à concurrencer les produits importés d'Europe, des Etats-Unis et du Brésil. Il s'agit donc de situations très hétérogènes au « Nord », vu la diversité des planteurs au sein de chaque nation, comme au « Sud », car la situation des pays émergents, comme le Brésil, ne peut être assimilée à celle des producteurs d'Afrique et d'Asie. Le critère géographique n'est pas pertinent, nous lui préférons un indicateur économique, qui permet de distinguer les pays émergents (Brésil, Thaïlande, Inde...) et les pays pauvres ou moins avancés. Cette dichotomie met en évidence le travail de manipulation symbolique effectué par certaines organisations des pays émergents et quelques ONG. Une certaine distance doit être prise face à l'utilisation de ces catégories.

Le CSA a réalisé le tour de force de mettre en relation des syndicats et associations issus de zones géographiques différentes et de cultures politiques hétérogènes. Il a été fondé en 1984, à l'initiative de plusieurs organismes de développement (Centre national de coopération au développement, Oxfam, Entraide et Fraternité, Frères des Hommes, Solidarité socialiste, Association Europe Tiers-Monde). Comme le CSA, OXFAM, qui bénéficie d'une légitimité importante en tant qu'OING (organisation internationale non gouvernementale) auprès de l'OMC, la Banque Mondiale et du FMI a été un interlocuteur important

Cf l'article du *Monde*, intitulé « Les enjeux économiques du poulet ». L'article s'intéresse aux conséquences économiques de la propagation de la grippe aviaire, et montre surtout qu'elle est une aubaine pour le Brésil, devenu en 2004 premier exportateur mondial grâce à ses élevages industriels. Les petits producteurs d'Asie ont pratiquement disparu. Ceux d'Afrique sont en sursis, et ceux de l'UE se questionnent sur l'avenir de la filière. Le Brésil, doté de structures de production très développées, devient ainsi le premier fournisseur de poulets de la planète. « Les enjeux économiques du poulet », *Le Monde*, 22 mars 2006.

de la réforme. OXFAM signifie OXFORD Committe for Famine Relief. L'organisation a été créée en 1942, sur des fonds privés, pour attirer l'attention des anglais sur la famine en Grèce, alors occupée par les nazis. Aujourd'hui, OXFAM est une confédération de 12 organisations nationales, elle soutient 3000 partenaires locaux dans le tiers Monde. Son objectif est de « changer l'opinion publique sur la pauvreté, l'injustice économique et la faim de sorte que la même priorité soit accordée à l'équité qu'à la croissance économique ».

OXFAM et le CSA ne cherchent pas un bouleversement des productions, ils souhaitent corriger les inégalités. OXFAM est unanimement respectée pour la qualité de son expertise³³ et adopte une stratégie souvent réformatrice que les dirigeants politiques préfèrent aux stratégies contestataires d'ATTAC ou à celles trop bruyantes de Greenpeace. Samy Cohen montre que le lobbying entrepris par OXFAM en faveur de l'annulation de la dette des pays pauvres est beaucoup moins contestataire que les actions menées au sein du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) pour cette même cause. OXFAM, aux yeux des instances décisionnelles internationales, est conforme aux valeurs d'universalité, d'indépendance et d'impartialité, ce qui lui confère une légitimité forte. La contestation peut faire partie du répertoire d'action des grandes OING, mais elles sont surtout des lieux où on agit au sein de rapports institutionnalisés avec les instances décisionnelles. Elles peuvent être comparées, selon Samy Cohen, à de grandes firmes multinationales (hiérarchie, prise de décision...). Ainsi, les stratégies d'une OING comme OXFAM et du CSA se différencient nettement des approches altermondialistes³⁴ et contestataires.

OXFAM dispose de différentes antennes au niveau national. OXFAM-Belgique (ou OXFAM-solidarités), tout en essayant de promouvoir davantage d'équité sur les marchés mondiaux comme peut le faire OXFAM international,

33 Cohen Samy, « ONG altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 3, 2004.

34 Pour une connaissance approfondie des thèses altermondialistes, et également sur l'organisation et la composition de ce mouvement, Cf Agrikoliansky Eric, Sommier Isabelle, Cardon Dominique, Lévêque Sandrine, *Radiographie du mouvement altermondialiste : le second forum social européen*, Paris, La Dispute, 2005.

s'éloigne des méthodes que prône l'OING. OXFAM international milite en faveur d'une suppression des aides agricoles au Nord afin d'assurer le développement des agriculteurs du Sud, tandis que OXFAM Belgique s'oriente davantage vers la préservation des agricultures familiales au Nord comme au Sud, ce qui ne peut passer, selon l'ONG nationale, que par une gestion quantitative des productions et des mesures de protection, pour que les marchés puissent se développer.

De multiples ONG se sont mobilisées pour orienter l'OCM sucre en faveur du développement de l'agriculture des PMA. Les associations environnementales ont également joué un rôle non négligeable dans la réforme puisque ces dernières s'opposent aux politiques agricoles productivistes et aux pollutions qu'elles entraînent.

L'ensemble de ces acteurs périphériques ne sont pas les principaux interlocuteurs des instances décisionnelles. Ils sont en outre issus de cultures politiques diverses. Pourtant, malgré leur diversité, ils sont parvenus à se mobiliser, bousculant les clivages nationaux traditionnels.

5- La convergence cognitive des betteraviers majoritaires et des pouvoirs publics nationaux et européens

Plusieurs cadres d'interprétation coexistent au sein du réseau d'action publique de la politique sucrière. La majorité des acteurs, et notamment les plus influents, présentent un cadre d'interprétation du monde identique, à savoir le référentiel du marché.

Les fonctionnaires français, européens et les betteraviers majoritaires mettent en avant la dimension économique du problème, ce qui suggère une certaine interprétation de la situation et de la réponse à y apporter. Aucun d'entre eux ne remet en question l'exigence de compétitivité et la conquête du marché mondial, certains souhaitent toutefois éviter un libéralisme sauvage qui pourrait fragiliser les betteraviers. L'analyse cognitive des différentes positions souligne les rapprochements entre les différents acteurs privés et les acteurs publics. Pour

défendre des intérêts quels qu'ils soient et pour mettre en œuvre une action, il faut préalablement se représenter la chose, autrement dit effectuer des opérations de décodage et de recodage de la réalité, qui mettent en œuvre des idées et des systèmes de cognition.

Penser que le problème est économique suppose d'y apporter des réponses d'ordre économique. Les betteraviers français et les betteraviers européens, au vu de l'influence des premiers sur les seconds, se sont inspirés des thèses économiques pour postuler l'imperfection des marchés mondiaux et notamment de celui du sucre. Il ne s'agit pas ici de discuter de la pertinence de cette position mais de montrer que la réponse est bien le fruit d'une construction complexe. Il n'y pas d'opposition entre idées et intérêts, c'est-à-dire qu'il est dans l'intérêt des agriculteurs majoritaires de penser que le marché est imparfait et qu'à ce titre il faut le réguler par une gestion quantitative de l'offre, et que des mesures d'intervention doivent être mises en place. Ces mesures de protection leur permettraient de demeurer compétitifs, d'exporter et de s'enrichir sur le marché mondial tout en assurant, comme ils le signalent, la souveraineté alimentaire de l'Europe, et leur propre sécurité. Comme les fonctionnaires nationaux et européens, les betteraviers ont analysé la situation en des termes économiques, et ils ont, à ce titre, parfaitement assimilé les règles du jeu. C'est-à-dire qu'ils ne remettent pas en cause les cadres d'interprétation proposés par les décideurs européens, mais la réponse. Ils récusent l'idée de marché parfait et s'appuient sur des théories économiques qui crédibilisent leur position et vont dans le sens de leurs intérêts.

L'intérêt des betteraviers français responsables de la filière, à savoir les plus performants, est bien de développer le secteur, de le rendre davantage compétitif et d'assurer parallèlement des aides satisfaisantes à ceux qui doivent le quitter pour permettre aux plus puissants de produire plus. Cette vision entre d'un côté une agriculture compétitive insérée sur le marché mondial et de l'autre, des agriculteurs invités à se recentrer sur des projets locaux tout en participant à l'aménagement du territoire semble particulièrement intégrée par les responsables syndicaux. Cette distinction peut d'ailleurs expliquer en partie un certain malaise agricole puisque les

moins compétitifs peuvent avoir des difficultés à dépasser le modèle modernisateur qui a marqué l'agriculture depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour les dirigeants, dont la position est dictée par les plus puissants³⁵, ces orientations permettent d'assurer la souveraineté alimentaire de l'Europe et ceci ne serait possible que grâce à une limitation quantitative des importations de sucre. La représentation sociale qu'ils ont de l'agriculture entre en résonance avec leurs intérêts : l'agriculture ne doit pas être assimilée à un produit commercial classique puisqu'il permet de se nourrir et est à ce titre une denrée sensible. De plus, cette représentation sociale renvoie à toute la symbolique liée au sucre. C'est une denrée de base, associée à la douceur et au plaisir. L'argumentaire des betteraviers a donc principalement reposé sur la distinction entre les produits manufacturés et les produits agricoles. Selon les planteurs, ces produits ne doivent pas être assimilés à des produits industriels en raison de l'indépendance alimentaire qu'ils procurent. Bercés par un discours productiviste, ils justifient leur quête de compétitivité à travers la nécessité d'une indépendance alimentaire européenne. Ils rappellent d'une part, la vocation de l'Europe, à savoir celle d'être une grande puissance, au même titre que les Etats-Unis qui semblent accorder une forte importance à leur agriculture. D'autre part, ils réactivent certaines représentations sociales liées à l'agriculture basées à la fois sur le progrès technique et sur l'attachement à la terre et à la ruralité. Enfin, brandissant la menace d'une déferlante du sucre produit dans les pays émergents (Brésil, Thaïlande) sur le marché européen, les planteurs établissent un parallèle entre les importations de textiles chinois dans l'UE suite à la fin des quotas et la réforme agricole. La fin des quotas textiles a été fortement médiatisée par les journalistes en Europe. Ces derniers ont notamment mis l'accent sur les difficultés, voire la disparition, des usines de production européennes, suite à l'arrivée massive du textile chinois. Les betteraviers européens sont porteurs d'une vision d'un monde globalisé dans lequel ils acceptent les opportunités, à savoir la possibilité d'exporter, et se méfient des contreparties. Le marché du sucre correspond selon eux, à un marché imparfait dans lequel les pouvoirs publics doivent intervenir pour réguler ses aléas.

35 Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de Minuit, 1983.

Le gouvernement français participe également à la qualification du problème en des termes économiques. Ce cadrage est le fruit d'une interaction forte entre les représentants des OPA et le ministère de l'agriculture. Le régime sucrier est historiquement fortement structuré et s'autogérait depuis plusieurs dizaines d'années. Le commerce du sucre est lucratif pour la France puisque les betteraviers français occupent une place de leader sur le marché mondial. A la différence de la réforme tabacole, celle du sucre n'est pas défavorable à la France et doit même lui permettre d'accroître ses performances de par les incitations prévues par la réforme. Ayant pris connaissance de la propension des betteraviers français à évoluer sur le marché mondial (structure de production, rendement...), il n'y a pas lieu, pour le ministère, d'intervenir outre mesure dans la réforme, mais d'assurer des conditions favorables aux agriculteurs pour se développer. De même, sur le plan social, l'interprétation du monde du ministère consolide celle des betteraviers les plus performants. Pour les pouvoirs publics, il faut accompagner les planteurs qui ne sont pas assez compétitifs et les aider à se reconvertir. Il s'agit, pour les betteraviers français, d'assurer la reconversion des plus petits agriculteurs et de conserver une cohérence organisationnelle interne, tant à l'intérieur de la CGB que de la CIBE, voire même à l'intérieur de la FNSEA. Ces cadrages correspondent pleinement à l'idée de l'agriculture portée par les betteraviers les plus compétitifs et le ministère.

La Commission européenne met également en avant la dimension économique du problème mais postule au contraire que le marché tend à être parfait. Cela devrait lui permettre, à terme, de diminuer le coût de la PAC dans le budget de l'UE puisqu'il ne faudra plus subventionner les agriculteurs européens (ou différemment ce qui permettra de diminuer le coût de ces soutiens). De plus, la réforme du régime sucrier, et plus largement de la PAC, place la Commission dans une position confortable lors des négociations internationales (notamment lors de la conférence de l'OMC organisée à Hong Kong en décembre 2005). Là encore les cadres d'interprétation renvoient aux intérêts des institutions concernées.

OXFAM et d'autres ONG se situent dans une perspective réformiste et analysent également *le problème* sous ses aspects économiques. A l'aide de rapports d'expertise, ces ONG s'inscrivent dans des perspectives de dénonciation et proposent des réponses économiques. Ainsi Oxfam international milite plutôt en faveur d'une plus grande libéralisation des échanges afin de lutter contre les inégalités du marché. La position d'OXFAM international vise à abolir les systèmes de soutien des agricultures du Nord pour que les agriculteurs du Sud puissent investir, comme les autres agriculteurs, le marché du sucre. OXFAM-solidarité, l'antenne Belge d'OXFAM international, s'oppose à cette conception et propose quant à elle, des réponses économiques qui pourraient être techniquement assez proches de celles des syndicats alternatifs en souhaitant des systèmes de protection au Sud comme au Nord, mais qui protégeraient en priorité les exploitations familiales.

Les syndicats minoritaires et altermondialistes récusent quant à eux le référentiel global et l'idée même de compétitivité. Ils prônent une souveraineté alimentaire au Nord comme au Sud, qui ne pourrait passer que par une limitation forte, voire une suppression des exportations. Le problème est, selon eux, avant tout une question politique et le résultat d'un manque de volonté des gouvernants. Il ne résulte pas de lois économiques inéluctables. Ces militants n'interviennent pas, ou pas seulement, à travers des rapports d'expertise mais critiquent vivement le système politique responsable selon eux de l'inégalité des échanges internationaux. Ils ciblent l'OMC, le FMI la Banque mondiale et s'inscrivent dans une perspective contestataire. En mobilisant des cadres d'interprétation distincts, le dialogue et l'échange semblent particulièrement complexes avec les institutions européennes. Ils ne sont ni en accord avec les réponses à apporter au *problème*, ni avec la définition et l'interprétation même du problème.

Pour conclure, on remarque que le discours des betteraviers européens majoritaires résonne avec celui des décideurs publics nationaux et européens : l'Europe doit s'adapter à la globalisation tout en assurant la reconversion des planteurs qui ne seraient pas assez compétitifs. Les plus performants doivent pouvoir produire et s'insérer sur le marché mondial. Les gouvernements nationaux mettent davantage l'accent sur l'aide à la reconversion des plus fragiles, les propositions de la Commission européenne s'intéressent surtout aux volets importations et exportations, tandis que les betteraviers européens cherchent à assurer la reconversion des moins compétitifs afin de conserver une certaine cohérence interne, à se protéger des importations tout en s'assurant la possibilité d'exporter. Une certaine convergence est perceptible entre ces différents interlocuteurs. Le référentiel global est partagé.

Les betteraviers européens majoritaires vont toutefois pouvoir se rapprocher des positions des PMA et des syndicats altermondialistes. En effet, en prônant des prix rémunérateurs sur le marché européen, ils souhaitent imposer une limitation des importations par les prix. Les PMA, comme la CIBE et le CEFS, sont en faveur d'une gestion quantitative du marché européen du sucre qui passe par une régulation par les prix. Si les producteurs majoritaires européens et les PMA parviennent à trouver des positions communes en ce qui concerne la nécessité de réguler les importations de l'UE, leurs motivations sont différentes. En limitant les quantités importées par les PMA sur le marché européen grâce à un prix rémunérateur, les syndicats agricoles majoritaires espèrent conserver des prix européens élevés et continuer parallèlement à exporter sur le marché mondial, s'assurant des revenus stables grâce au marché européen, tout en gagnant des parts de marché à l'international. Les mouvements altermondialistes et en faveur du développement s'opposent aux exportations des pays européens sur les marchés locaux des PMA. Pourtant des positions ad hoc sur des sujets précis vont leur permettre de former des coalitions opportunistes et étendues.

<p>Le prix du sucre européen était jusqu'à présent nettement plus élevé que le prix du sucre mondial. Les producteurs européens bénéficiaient d'un prix de vente</p>
--

intéressant. Dans le cadre des accords avec les PMA et les pays ACP, une partie des importations venant de ces pays bénéficiait également des prix européens, particulièrement intéressants. Instaurer un prix européen suppose de limiter les quantités produites en Europe et celles importées des PMA. En diminuant le prix européen et en le rapprochant du prix mondial, on espère diminuer les importations sur le marché européen (le marché serait moins attractif) et ne plus limiter la production européenne en invitant les producteurs à investir le marché mondial.

Conclusion du chapitre : hétérogénéité des réseaux d'action publique : la position confortable des betteraviers et la situation défavorable des tabaculteurs

Le réseau d'action publique des betteraviers français est structuré de façon bien différente de celui des tabaculteurs. A la différence du syndicat majoritaire des betteraviers, les tabaculteurs de la FNPT bénéficient du monopole de la représentation au niveau national comme les soutenir. Les industriels et les transformateurs du tabac sont porteurs d'une image largement négative qui nuit à la représentation politique des planteurs. Les tabaculteurs sont en étroite relation avec les pouvoirs publics français. A ce titre, ils cogèrent largement le secteur, et s'inscrivent dans des rapports encore fortement marqués par le corporatisme. Toutefois, dans les phases de négociation des réformes, ce sont avant tout les instances décisionnelles communautaires qui fixent les termes du débat. En outre, nous avons pu remarquer la tendance du gouvernement français à soutenir les positions des planteurs au niveau national tout en acceptant les conditions de la réforme proposée au niveau européen et en délégitimant parallèlement les pouvoirs bruxellois. Cette stratégie du gouvernement français, qui tend à accuser l'UE des difficultés rencontrées par les professionnels, favorise la délégitimation des instances européennes, alors même qu'il y participe. Dans ce contexte, les tabaculteurs estiment avoir peu d'influence sur les décisions prises à Bruxelles, et

orientent massivement leurs espoirs vers le gouvernement français, ce dernier paraissant assez proche des positions idéologiques et cognitives des planteurs, orientées vers la préservation du tissu rural et l'aménagement du territoire. D'après les fonctionnaires, l'orientation politique du gouvernement en place n'a que peu d'influence sur les prises de position officielle française dans le secteur tabacole, un consensus régnant jusqu'à présent sur la nécessité de soutenir les planteurs afin de répondre aux questions liées à la ruralité.

La situation des betteraviers majoritaires est tout autre. Alors que ces derniers sont depuis peu concurrencés par une organisation rivale, cela n'a pas ébranlé les relations particulièrement étroites qu'ils entretenaient avec les pouvoirs publics français. Ces liens, basés sur la légitimité historique, économique et sur le réalisme des professionnels, ont permis aux dirigeants des betteraviers et aux fonctionnaires du ministère de l'agriculture de partager des idées communes sur l'orientation de la politique du sucre en France, en Europe et dans le monde. En outre, les professionnels bénéficient de l'appui d'acteurs de l'agroalimentaire particulièrement puissants : les fabricants de sucre. Les dirigeants des syndicats majoritaires, et les pouvoirs publics français partagent une même vision de la politique agricole betteravière. Celle-ci doit s'adapter, selon eux, aux ambitions exportatrices de la France. Ceci suppose qu'une partie des betteraviers quittent le secteur pour laisser les plus compétitifs se développer. Tout en privilégiant le développement des plus performants, et en veillant à la capacité de développement des structures de production agricoles orientées vers les biocarburants, les pouvoirs publics souhaitent assurer la reconversion des producteurs de betteraves et des producteurs de canne à sucre des RUP les moins performants. Les positions idéologiques et cognitives des pouvoirs publics français et du groupe d'intérêt agricole spécialisé sont congruentes. L'orientation idéologique du gouvernement, situé à droite de l'échiquier politique, a pu faciliter la coopération entre les betteraviers majoritaires et les pouvoirs publics, il semble toutefois d'après les fonctionnaires interrogés, que la gestion de la réforme aurait été assez similaire si un gouvernement de gauche avait été au pouvoir. Cette convergence idéologique se retrouve également à l'échelle communautaire. La proximité institutionnelle des

instances décisionnelles européennes et des professionnels français et européens est moins prononcée, cependant ces acteurs privés et publics partagent le même référentiel cognitif orienté vers la compétitivité et la libéralisation contrôlée des échanges mondiaux. La place des syndicats minoritaires est tout autre. Dépourvus de réseaux influents au niveau national, ces derniers se sont alliés avec d'autres organisations à l'échelle européenne, sans toutefois bénéficier d'une audience forte au niveau communautaire.

Dans le secteur du tabac, l'Etat n'apparaît plus que comme une simple interface³⁶ entre les pouvoirs publics bruxellois et les syndicats. Il est soumis à la pression de la Commission et des autres Etats membres. Le gouvernement français doit alors rechercher un équilibre entre la nécessité de tenir un langage multiple³⁷ adapté à chacun de ses partenaires : les syndicats agricoles nationaux d'une part, la Commission et ses partenaires européens d'autre part. Concrètement, la tentation est grande de tenir à son interlocuteur le discours rassurant et ambigu qu'il souhaite entendre. Cette remarque vaut également pour les syndicats agricoles qui se retrouvent à l'interface entre les agriculteurs et l'Etat. Tenant à conserver les relations de proximité qu'ils entretiennent avec les décideurs, tout en souhaitant relayer le mécontentement de leurs troupes, les syndicats agricoles sont tentés de tenir des discours ambigus. Les responsables des betteraviers ont opté pour une position qui favorise les plus compétitifs et qui concorde avec la vision des pouvoirs publics français et européens. Cette position suppose qu'une partie

36 Cette vision hiérarchique des décisions des politiques publiques renvoie aux travaux de Pierre Müller. Si sa vision pyramidale est féconde et suppose qu'au sommet se trouve la Commission, au niveau plus inférieur l'Etat, au niveau encore inférieur les syndicats agricoles et enfin, à la base les agriculteurs, cette représentation ne permet toutefois pas de saisir les stratégies multi niveaux des groupes d'intérêt. Müller Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

37 En 1992 (réforme de la PAC) comme en 2003, le ministre français de l'Agriculture a pu donner l'impression qu'il n'accepterait pas de modifications de la PAC, alors que pour la réforme de 1992, la décision contraire avait été prise par le gouvernement français dès l'automne 1991. Aussi, de la même façon que ce qu'il s'est passé en juin 2003, lorsque à l'issue d'une semaine de négociation tendue, Hervé Gaymard annonça qu'il avait donné son accord au projet, les agriculteurs et même les responsables syndicaux ont paru déconcertés jusqu'à cirer à la « trahison ». Sur les négociations lors de la réforme de la PAC de 1992 cf. Le Theule François-Gilles, Litvan David, « La réforme de la PAC », *Revue française de science politique*, vol. 17, n° 6, 1993.

importante des betteraviers quitte le secteur, mais cette idée n'a pas été médiatisée par les syndicats agricoles.

La configuration de ces deux réseaux d'action publique suggère l'adoption de répertoires d'action distincts. L'objet de notre quatrième partie sera d'explorer les modes d'action employés par les groupes, ceux-ci étant largement déterminés par la place des groupes au sein du processus décisionnel.

**Quatrième partie : « L'espace des possibles »
modes d'action européen: la recherche de
consensus et l'utilisation de l'expertise**

L'enquête montre que les groupes d'intérêt agricoles adoptent des stratégies différentes pour défendre leurs intérêts. On postule ici que l'environnement politique dans lequel ils s'inscrivent détermine la forme de leur action collective. L'idée défendue par Tilly¹ est que les groupes n'utilisent pas indifféremment une forme d'action collective plutôt qu'une autre, mais choisissent au sein de répertoires existants, lesquels varient selon les époques et les lieux, la population, mais surtout en fonction de l'environnement politique et les réactions des autorités face aux mobilisations employées, l'action la plus adaptée.

L'étude des modes d'intervention des groupes d'intérêt agricoles nationaux et européens montre que ces derniers cumulent des modes d'action orientés, d'une part vers la protestation, et d'autre part vers la participation au processus décisionnel. Ces deux formes de stratégies renvoient aux clivages mis en évidence par Sabine Saurugger et Emiliano Grossman² dans lequel ils distinguent les stratégies internes et les stratégies externes. Les auteurs définissent les stratégies internes comme des modes de coopération des groupes d'intérêt avec les décideurs publics, « l'objectif est alors de construire des relations aussi stables que possible », et d'être reconnu comme un interlocuteur privilégié. L'expertise et la représentativité constituent les deux formes principales de stratégies internes. Les stratégies externes renvoient, à « toutes les stratégies non coopératives, qui ne cherchent pas à établir de liens de confiance avec les décideurs ». Les actions de publicisation et de protestation (manifestation, judiciarisation) font, à ce titre, partie des stratégies externes.

Les groupes d'intérêt des betteraviers et des tabaculteurs français n'ont pas organisé de protestations à l'échelle nationale. C'est au niveau européen que les tabaculteurs de l'UE se sont rassemblés à l'appel de l'UNITAB dès la parution officielle de la proposition de réforme de la Commission. Les betteraviers français majoritaires ont quand à eux rejoint leurs homologues européens dans les rues de Bruxelles au moment du vote du Conseil européen. Une partie des betteraviers

1 Tilly Charles, *La France contestée. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard, 1986.

2 Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêts. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

européens s'était mobilisée dans les rues de Bruxelles sans que les planteurs français participent à cette action.

Les syndicats minoritaires de betteraviers ont quant à eux employé un mode d'action beaucoup plus radical puisque en plus de s'être alliés à des organisations extérieures au sein d'une plate-forme transnationale (appel de Dakar et de Chapeco³) certains de leurs adhérents ont participé à une grève de la faim.

Il s'agira dans un premier chapitre d'analyser les stratégies externes employées par ces acteurs. La forme et la nature de ces manifestations diffèrent profondément, et révèlent la place occupée par ces acteurs dans le processus décisionnel.

Dans le chapitre suivant, il s'agira de montrer qu'à côté de ces stratégies externes, les groupes d'intérêt emploient des modes d'action plus confidentiels. Le lobbying mené par les groupes va leur permettre d'influencer l'orientation des réformes agricoles. Ce mode d'action ne peut toutefois être appréhendé sans comprendre la légitimité dont ces groupes disposent au niveau communautaire. Leur place au sein du processus décisionnel européen leur permet de mener un lobbying spécifique, et l'expertise paraît à ce titre au cœur des stratégies internes de mobilisation. Il s'agira dans notre analyse de s'intéresser plus particulièrement au fonctionnement des groupes consultatifs organisés par la Commission dans la mesure où c'est dans ce type de réunions que les représentants d'intérêts des betteraviers et des tabaculteurs sont invités à participer en tant qu'experts, et diffusent, de cette façon, leur position. L'expertise devient alors un mode d'action particulier pour représenter leurs intérêts.

Les deux types de stratégies cohabitent à l'échelle de l'UE, il semble toutefois que les groupes d'intérêt agricoles européens majoritaires se concentrent davantage sur les stratégies internes, l'expertise devenant ainsi un mode d'action dominant. Quelles conséquences cela entraîne-t-il sur le mode de participation des

3 Chapeco est une ville brésilienne.

groupes au processus décisionnel ? A quoi sont alors réservés les modes d'action externes ?

Septième chapitre. Les stratégies externes à l'échelle de l'UE : Protestation, manifestations de second degré et radicalisation des actions

Depuis que la politique agricole dépend des mesures prises à Bruxelles, le répertoire d'action des agriculteurs français a profondément évolué. Après avoir examiné la nature et la forme de leurs actions dans le cadre de l'Etat nation, il s'agira de saisir les stratégies externes menées par les groupes d'intérêt étudiés à l'échelle de l'UE, pendant la phase de négociation des réformes. Grâce à l'étude exhaustive des manifestations européennes organisées pendant cette période, nous montrerons d'une part que les manifestations ne s'inscrivent pas forcément dans un registre protestataire, et d'autre part que leur nature dépend de la place occupée par les groupes dans le processus décisionnel.

Il convient de comparer les stratégies externes employées par le groupe des tabaculteurs et par les groupes de betteraviers. Les planteurs de tabac français n'ont pas organisé de manifestation à l'échelle nationale, mais sont parvenus à s'opposer de façon unitaire, avec leurs homologues européens, à la proposition de réforme de la Commission. La forme de leur manifestation était toutefois bien différente de celle imaginée par les betteraviers européens.

Les deux actions de rue menées par les betteraviers majoritaires européens s'apparentaient davantage à des manifestations de papier, orientées vers l'affirmation de la crédibilité des syndicats nationaux, sans pouvoir toutefois gommer les clivages qui traversent le groupe des betteraviers européens. En effet, une première manifestation a été organisée en juillet 2004 par les fédérations des pays les moins compétitifs (Espagne, Italie etc...), sans qu'y participent les organisations des pays les plus performants (France, Allemagne, Belgique...). Lors de la seconde manifestation, préparée par la CIBE en juillet 2005, l'ensemble des betteraviers majoritaires ont manifesté dans les rues de Bruxelles.

Il conviendra de comprendre la signification des mobilisations de betteraviers et de tabaculteurs. Dans les deux secteurs, les manifestations visaient à réaffirmer la légitimité par le nombre des syndicats. Toutefois il s'agissait pour les tabaculteurs de s'opposer vigoureusement à la réforme, alors qu'elle permettait aux betteraviers de conforter leur place d'interlocuteur crédible au sein du processus

décisionnel. L'étude ethnographique de ces manifestations transnationales met en évidence l'utilisation différenciée des stratégies externes. Dans une troisième partie, il conviendra de comprendre la signification de la grève de la faim organisée par certains syndicats agricoles minoritaires européens pour s'opposer à la réforme de l'OCM sucre. Ce type d'action radicale paraît peu répandu dans le répertoire d'action agricole. Les syndicats agricoles minoritaires, plus éloignés des centres de pouvoir, de par les cadres d'interprétation dont ils sont porteurs et leur plus faible représentativité, semblent adopter des stratégies radicales pour contester l'orientation des réformes européennes.

1- Le répertoire d'action traditionnel des agriculteurs français : de la contestation régulière et violente à la modération

L'analyse des stratégies externes employées par les groupes invite à nous interroger plus largement sur l'évolution du répertoire d'action des agriculteurs. Il semble que leur mode d'action soit différent selon la cible à laquelle ils s'adressent. Pour Cristina Roederer⁴, les institutions européennes ont joué un rôle déterminant dans la production et la transformation des conflits agricoles en France. En faisant converger les recherches sur les théories institutionnelles et les recherches sur le mouvement social, son analyse explore les relations entre la PAC, en tant qu'institution, et les mobilisations. L'auteur montre comment les procédures, les ressources, les significations sous entendues de la PAC se reflètent et contraignent les mobilisations agricoles. Elle identifie une première période qui s'étale de 1958 à 1969, et la qualifie de période « nationale ». A cette époque, le paysan français vit de façon très isolée et existe peu collectivement. Les agriculteurs étaient en effet fermement enracinés dans leurs contextes locaux, définis par le cycle des marchés locaux et par un mode de représentation local. La protestation éclatait typiquement en février dans les régions viticoles, en mars dans les régions orientées vers la

4 Roederer Cristina, « CAP reforms and the transformation of domestic politics : The paradox of farm protests in France (1983-1993) », texte présenté à la quatrième conférence européenne de sociologie, Amsterdam, 1999.

culture de la pomme de terre. Les paysans manifestaient à la fin de la saison de travail. La situation rendait la création de solidarités trans-régionales problématique, et soulignait la diversité du monde agricole et l'hétérogénéité de la catégorie « agriculteur ». Aucun modèle distinctif n'a émergé au niveau national car les cycles de protestation n'étaient pas synchronisés. Les liens locaux de solidarité se développaient et affaiblissaient l'influence des politiques nationales et les tentatives d'union. L'action collective continuait de s'implanter surtout dans les solidarités locales, malgré l'évolution des OPA au niveau national.

La seconde période identifiée par l'auteur est la période de consolidation et s'étale de 1970 à 1987. Le modèle de mosaïque régionale de protestation qui caractérisait les conflits des années soixante s'est transformé en un modèle national de mobilisation. La PAC se présente comme une institution enclavée, routinière. Les priorités nationales perdent de leur audience et une large part de la politique agricole passe sous la juridiction européenne. La PAC est une véritable institution avec ses significations et ses pratiques institutionnelles propres. Le nouveau régime de la PAC envisage le paysan comme un producteur moderne. L'Europe devient une ressource. L'intervention se renforce dans certains secteurs (céréales) et s'amenuise dans d'autres (fruits). La stratégie des agriculteurs consiste pendant cette période à maintenir le prix le plus élevé. Cela permet parallèlement de préserver l'unité du syndicat. La consolidation de la PAC a encouragé la protestation agricole. On observe ainsi des marathons agricoles routinisés, organisés chaque année en fonction de la réunion du Conseil chargée de fixer les prix d'intervention agricole. La protestation devient l'instrument favori de la négociation pour la FNSEA et le CNJA, malgré les relations corporatistes qui les unissent fortement aux décideurs nationaux et européens. A partir de 1983, l'auteur observe toutefois une première inflexion dans ce type d'actions routinières. De 1983 à 1987, le taux d'activisme fut inversement proportionnel au niveau d'intervention. Plus l'intervention dans un secteur est élevée, moins les agriculteurs sont exposés aux fluctuations du marché, et moins leur propension à manifester est élevée. Dans les secteurs où l'intervention est moins forte, la manifestation constitue le moyen de contenir les conflits internes (producteurs de viande, petits

et gros agriculteurs...) et permet d'assurer la légitimité de la FNSEA au niveau national. Enfin, de 1988 à 1993, la PAC est de plus en plus critiquée, et en 1992, elle est profondément réformée (réforme Mac Sharry). Cristina Roederer montre que les réformes ont bloqué la reproduction des stratégies des groupes dominants. En effet, selon l'auteur, l'irrégularité des enjeux de protestation (calendriers européens, calendriers nationaux, Uruguay Round) a participé à la désinstitutionnalisation des mobilisations routinières liées à la PAC. La grande fluidité des processus politiques de décision expliquerait, selon l'auteur, la diminution du nombre de protestations et leur désinstitutionnalisation.

Cristina Roederer a tenté de montrer en quoi les institutions européennes ont pu jouer un rôle dans la transformation de la représentation agricole et des conflits en France. Toutefois, plusieurs pistes ont été peu exploitées. Ce type d'analyse semble survoler plusieurs décennies en s'intéressant finalement assez peu aux causes plus précises de ces changements. L'auteur met en évidence le lien entre les changements de la PAC et la fréquence des mobilisations, cependant les explications sont limitées de par la perspective macrosociologique adoptée. L'évolution du contenu de la PAC ne suffit pas, à elle seule, à expliquer les modifications des actions collectives agricoles. Chaque manifestation s'inscrit dans un contexte spécifique, et une approche plus ethnographique s'impose.

De nombreuses études ont examiné la forme des manifestations agricoles internes, menées sur le sol français. Jusqu'à la fin des années soixante-dix, les agriculteurs ont adopté des modes d'action violents pour leur préférer ensuite des formes de contestation plus conventionnelles, de plus en plus tournées vers la publicisation et la défense d'une image positive de l'agriculture. La diminution forte du nombre d'agriculteurs, la condamnation de leurs actions violentes, et l'insertion des agriculteurs dans des relations d'interdépendance avec les autres pays européens expliquent la modération du répertoire d'action agricole. Peu d'études se sont toutefois intéressées aux formes de la protestation au niveau européen. Certaines se risquent à évoquer une certaine modération des formes de protestation menées à l'échelle de l'UE, mais les données sur lesquelles reposent

ces tendances invitent à la prudence⁵. Les études de Doug Imig et de Sidney Tarrow⁶ montrent que les acteurs nationaux sont plus susceptibles de réagir aux mesures prises par l'UE, en organisant des manifestations internes orientées vers des cibles nationales, plutôt que de mener des actions transnationales dans les rues de Bruxelles. D'après les chiffres proposés par les auteurs, près de 83 % des manifestations organisées par les catégories professionnelles seraient des manifestations internes, et 17 % des manifestations transnationales. Cristina Roederer, qui s'est intéressée plus précisément aux mobilisations agricoles, confirme ces chiffres et ajoute que la plupart de ces manifestations internes étaient dirigées contre des Etats ou leurs agents. Ces résultats restent toutefois très macrosociologiques. Dans notre enquête, on se propose plutôt de saisir les mobilisations transnationales à la lumière de la culture organisationnelle des groupes mobilisés ainsi qu'en fonction de leur place dans le processus décisionnel. L'enquête ethnographique s'impose et nécessite d'élaborer une méthode spécifique.

2- L'observation des manifestations transnationales

L'observation des manifestations transnationales organisées par les groupes d'intérêt européens a demandé une certaine imagination méthodologique. J'ai été avertie dans les deux cas par les lobbyistes de l'UNITAB et de la CIBE, avec qui j'ai été en contact régulier et privilégié pendant toute l'enquête. Après avoir réalisé de nombreux entretiens à Bruxelles, j'ai rapidement pu identifier le lieu de départ de la manifestation, au cœur du quartier « des communautés européennes ». Je portais un appareil photo et étais souvent assimilée à un journaliste ; la présence de ces derniers est largement répandue lors des manifestations transnationales. Il

5 Rucht Didier, « The EU as a target of political mobilisation: is there a europeanisation of conflict ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

6 Imig Doug, Tarrow Sidney, « La contestation politique dans l'Europe en formation » dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

s'agit pour les groupes de médiatiser leur existence et mettre en scène les alliances nationales pour peser sur les pouvoirs publics.

Lors de mes observations ethnographiques, j'ai essayé de représenter les différentes formes de l'appropriation de l'espace social à l'aide de schémas détaillés. En me situant d'abord au début de la manifestation, je pouvais observer la mise en scène des dirigeants agricoles. Puis, lorsque le cortège avançait, je me plaçais à un point fixe pour essayer d'apercevoir l'ensemble des délégations et avoir une vision exhaustive des revendications. Il s'agissait, en outre, de décrire la panoplie d'instruments employés par les manifestants, leurs vêtements, et plus généralement l'ensemble des signes distinctifs ou non du défilé. Il faut signaler que j'observe depuis près de six ans les actions collectives (actions coup de poing, blocages, actions symboliques, manifestations transnationales) et cette expérience a facilité l'observation des manifestations agricoles européennes. Ce type d'investigation nécessite absolument de savoir ce qu'on souhaite examiner au préalable, au risque, dans le cas contraire, de ne rien avoir à observer précisément. Le recueil des données a permis d'obtenir les informations escomptées sur les mobilisations et également de nous plonger dans les situations vécues par les manifestants. Enfin, la rédaction d'un journal d'enquête pendant les trois années de recherche de terrain s'est avérée particulièrement intéressante. Les conversations, les impressions, les interactions informelles font partie intégrante de la recherche. En le relisant, je me suis souvenue des détails qui m'avaient surpris en début de recherche (hexis corporelle, forme du discours des interlocuteurs, connaissances sur le fonctionnement du processus décisionnel européen) et qui me paraissent, quatre années plus tard, évidents, révélant l'intériorisation d'une certaine forme de socialisation à l'Europe.

Grille d'observation : manifestation transnationale

Date/ Lieu/ circuit/nombre de participants/ motifs

- structuration de la manifestation :

- le début : les dirigeants (comment sont-ils identifiables, pancartes, vêtements...)

- le cortège : bruit, son, visibilité, ton , présence hommes/femmes
- rangement des différentes délégations, ordre d'apparition (dirigeant/manifestant)
- la fin : structurée
- les manifestants : chants, couleurs, vêtements
- les instruments : objets, mises en scène diverses (description précise)
- les pancartes et slogans : (mises en mots, type de pancarte, fait « main », banderoles officielles, couleurs...)
- spectateurs : distribution de tracts, réaction...
- journaliste
- forces de l'ordre
- mouvements de foule, violence

2- Ethnographie de la manifestation transnationale des tabaculteurs européens : la manifestation comme front du refus

Pendant la phase de négociation de la réforme, comme lors de sa mise en application, les tabaculteurs français n'ont pas organisé de mobilisation sur le territoire national (mobilisations internes). Privilégiant la négociation avec le ministère, et dotés de ressources politiques et numériques assez limitées, les planteurs n'ont pas exprimé leur inquiétude en manifestant sur le sol français. Ils ont toutefois marqué leur mécontentement dans les rues de Bruxelles aux côtés de leurs homologues européens. Dès novembre 2003, date à laquelle la Commission allait présenter sa proposition au Conseil, les tabaculteurs européens défilent dans le quartier « des Communautés ». Ces derniers n'ont pas choisi de manifester au moment où le Conseil devait voter la proposition, mais ont décidé de se mobiliser en amont, lors de la présentation de la proposition de réforme par la Commission devant le Conseil. Cette précocité s'explique par la volonté des planteurs d'être les plus réactifs possible face aux propositions de réforme, mesurant à quel point leur

marge de manœuvre au niveau européen était restreinte. Il leur restait ensuite près de quatre mois pour se mobiliser auprès des instances décisionnelles nationales et européennes, c'est-à-dire jusqu'en mars 2004, date à laquelle le vote au Conseil était prévu. Pendant ces quelques mois, certains tabaculteurs européens, notamment les grecs, les italiens et les espagnols, ont mené des actions internalisées, sur leur sol, qui visaient essentiellement à publiciser leur refus de la réforme. Ces planteurs, à la différence des tabaculteurs issus de petits pays producteurs, disposent d'un poids numérique et politique important.

6000 manifestants⁷ européens sont venus défendre la tabaculture dans les rues de Bruxelles le 17 novembre 2003, lorsque la Commission a présenté sa proposition de réforme au Conseil. L'UNITAB, le groupe d'intérêt communautaire des tabaculteurs européens, avaient appelé « la grande famille tabacole » à se mobiliser contre la proposition de la Commission européenne favorable à la fin de l'OCM tabac. La mobilisation observée répond aux quatre critères identifiés par Olivier Fillieule⁸ pour qualifier une action de manifestation. La mobilisation a rassemblé un nombre important de participants et a affirmé l'existence d'un groupe préexistant : les 6 000 européens, venus surtout de France (2 500 selon les organisateurs), mais également d'Italie, d'Espagne, d'Allemagne, de Grèce, du Portugal, de Belgique et d'Autriche, et également de Pologne, de Hongrie et de Chypre, représentaient non seulement la tabaculture (exploitant agricole, ouvrier agricole) mais également les salariés de la première transformation. Il s'agissait d'une occupation physique des rues de Bruxelles, et enfin la nature politique de la démonstration était avérée.

Serge Collet⁹ a décrit ethnographiquement avec précision des démonstrations souvent de grande ampleur, destinées à montrer la force et la cohésion du groupe qui proteste, et de construire une sorte de « langage » des manifestations en recensant à cette fin le vocabulaire, les slogans inscrits sur les

7 Chiffres de la police et des organisateurs.

8 Fillieule Olivier, *Stratégies de la rue*, Paris, Presses de sciences po, 1997.

9 Collet Serge, « La manifestation de rue comme production culturelle militante », *Ethnologie française*, n° 12, 1982.

pancartes, les banderoles, les tracts et les badges ainsi que les comportements et les multiples trouvailles qui sont reprises et imitées de manifestation en manifestation. Il a pu, de cette façon, constituer une sorte de répertoire des techniques qui sont utilisées pour subvertir l'espace sonore de la ville (chants, rythmes, slogans repris par les manifestants...) et l'espace visuel (objets inattendus, déguisements) afin d'attirer l'attention des citoyens et de les transformer en spectateur. Dans ce sens Serge Collet décrit les manifestations comme des rituels politiques et saisit comment se réalise en pratique cette sorte de « subversion pacifique » de l'espace public urbain. C'est en nous inspirant de ces travaux que nous avons observé les manifestations transnationales.

Le cortège compact et animé des tabaculteurs et des salariés de la tabaculture revendiquait une hostilité forte à la réforme proposée par la Commission européenne, et critiquait personnellement Franz Fischler, alors Commissaire à l'agriculture. Les organisateurs avaient invité les participants à se vêtir de vêtements colorés. Diverses banderoles, drapeaux, déguisements, pétards, sifflets et instruments de musique (tambour, trompettes...) ont été largement utilisés. Le nombre de pancartes et d'objets ostentatoires mis en avant donnait à la manifestation un ton folklorique et déterminé. Les slogans employés par les participants semblaient beaucoup moins policés que ceux utilisés par les betteraviers européens. On pouvait lire sur de grandes pancartes manuscrites des phrases telles que « Fischler, fossoyeur des tabaculteurs » ou encore sur des pancartes dessinées à l'image d'un paquet de cigarettes fortement répandu « Fischler nuit à mon avenir » en référence aux inscriptions désormais obligatoires sur les paquets (Fumer nuit à votre santé) ou « l'abus de Fischler tue la tabaculture et l'emploi des zones rurales en Europe ». Des banderoles plus officielles stigmatisaient également le Commissaire européen avec « Projet Fischler 1 200 salariés sous la sellette ». Le Commissaire européen était la principale cible de la mobilisation, et avec lui la Commission européenne. Cette dernière est considérée par les tabaculteurs comme une instance « coupée des réalités et du terrain », à la différence « du Conseil des ministres et du Parlement européen, c'est-à-dire les

véritables instances qui représentent les citoyens¹⁰ ». Un type de slogan visant à renverser le stigmate dont fait l'objet le tabac et la cigarette a été également largement employé. Il s'agissait, à travers des phrases telles que « tabac, poumon de mon exploitation », ou « Fischler et ses potes disent : non au tabac, oui à la cocaïne ! Nous, planteurs : Non à Fischler », ou « pas de tabac produit en Europe : toujours des fumeurs, plus de chômeurs », de mettre en évidence la dangerosité de la réforme sans pour autant nier l'impact du tabac sur la santé publique. De nombreux manifestants s'étaient ornés de tresses de tabac qu'ils portaient autour du cou, plusieurs d'entre eux s'étaient accrochés des tresses de feuilles de tabac liées entre elles à l'effigie de la croix catholique. De nombreux feux de feuilles ont été allumés pendant le cortège et plusieurs des statues bruxelloises, qui se trouvaient sur le chemin des manifestants, ont été décorées à l'aide de paquets de cigarettes géants rappelant l'hostilité des participants à la réforme.

La manifestation n'était absolument pas violente, elle était toutefois largement marquée par l'hostilité forte des planteurs vis-à-vis de l'UE. La culture organisationnelle du groupe peut en partie expliquer le ton de la protestation. Les tabaculteurs européens, exploitent, pour la grande majorité d'entre eux, des parcelles assez réduites. Cela leur assure certes un revenu raisonnable, mais qui ne leur permet pas d'occuper une position sociale valorisée. Quelques uns d'entre eux, et notamment certains producteurs italiens, sont de riches exploitants tabacoles, mais cette situation est exceptionnelle. Quasiment aucun d'entre eux ne dispose d'un revenu suffisamment stable et confortable lui permettant d'adopter le mode de vie d'un agro manager, déconnecté de son exploitation. Dotés d'un capital économique et culturel assez faible, les planteurs sont disposés à adopter des modes d'action proches de ceux des ouvriers. De plus, historiquement, la culture du tabac a toujours été fortement contrôlée par l'Etat. Il semble que leur identité professionnelle soit peu structurée autour de l'image de l'entrepreneur agricole. En outre, les tabaculteurs sont étroitement en contact avec les salariés des usines de première transformation, avec qui ils partagent des connaissances communes sur la plante qu'ils cultivent. En effet, à la différence des autres secteurs de l'industrie

10 *France tabac*, n° 208, novembre 2003.

agro alimentaire, la spécificité et la stigmatisation de la culture du tabac favorisent l'émergence de solidarités interprofessionnelles au sein de la filière. Les salariés des usines de première transformation sont affiliés à la CGT, à la CFDT en France, à l'UGT (Confédération des travailleurs) en Espagne ou encore au CISL (Confédération italienne des syndicats des travailleurs) et au CGIL (Confédération générale italienne du travail) en Italie. Une partie importante d'entre eux s'est rendue à la manifestation des tabaculteurs. La culture organisationnelle de ces syndicats ouvriers du Sud de l'Europe est empreinte d'une certaine culture populaire. Isabelle Sommier s'est intéressée aux manifestations ouvrières organisées par la CGT en soulignant notamment l'influence de l'ethos ouvrier sur le répertoire d'action. L'auteur montre que « les ouvriers ne disposent [que] de ressources corporelles », et que « se situant sur le registre de l'exhibition de puissance, les actions spectaculaires, pour différentes qu'elles soient, ont une visée commune : réaffirmer le sentiment communautaire, la cohésion du nous contre les entreprises déstructurantes des autres » ¹¹. Il semble que la proximité entre les tabaculteurs et les salariés de la première transformation ait donné lieu à des phénomènes d'emprunts et de métissages des répertoires d'action, expliquant en partie le ton étonnamment protestataire de cette mobilisation agricole transnationale.

Les différentes délégations se sont prononcées, pour des raisons diverses, contre la proposition de la Commission. La quasi-totalité des tabaculteurs européens savent qu'à court ou moyen terme, leur exploitation est menacée. Les planteurs sont hostiles à la réforme ; toutefois les motifs, et surtout les modifications qu'ils souhaiteraient y apporter, diffèrent profondément. Les différents dirigeants syndicaux partagent une même représentation de leur métier, et se sentent, au même titre que leurs homologues, fortement stigmatisés à l'échelle européenne ; cependant ils ne partagent pas de contre-modèles communs. Ce qui rassemble les syndicats de planteurs en Europe, ce n'est pas un projet collectif,

11 Sommier Isabelle, « Virilité et culture ouvrière : pour une lecture des actions spectaculaires de la CGT », *Cultures et conflits*, n° 9-10, 1993.

mais une opposition à une réforme du secteur. Alberto Melucci¹² propose trois caractéristiques qui permettent d'identifier l'émergence d'une identité collective. L'action collective doit d'abord imposer un cadre cognitif c'est-à-dire un ensemble cohérent d'interprétation du réel. Elle doit ensuite donner vie à des relations entre les acteurs, et enfin produire un investissement émotionnel qui permet aux individus de se reconnaître mutuellement comme appartenant au même groupe. Les deux dernières conditions semblent être remplies. En effet, l'UNITAB met en relation depuis plusieurs décennies les dirigeants des syndicats tabacoles européens, et se créent des formes de sociabilité, même restreintes, entre eux. De plus, les protestations qui sont organisées régulièrement à Bruxelles, permettent de rassembler les planteurs européens, et l'analyse ethnographique met en évidence une même culture de la protestation chez l'ensemble des manifestants. Il semble toutefois que la question de la construction de cadres d'interprétation communs demande à être précisée puisque ces cadres sont essentiellement négatifs. Les tabaculteurs et leurs dirigeants n'attendent que peu de l'Europe et aspirent même à une forme de renationalisation partielle de la politique tabacole, au vu de la stigmatisation dont ils sont l'objet au niveau européen. Ils s'accordent davantage sur les craintes que sur des aspirations. Pour Doug Imig et Sidney Tarrow, ce discours minimal peut aboutir à un repli syndical dans le cadre national. L'intégration européenne engendre alors l'internalisation des conflits européens c'est-à-dire « l'augmentation du nombre de revendications déclenchées par des décisions communautaires au sein des espaces politiques nationaux ou subnationaux »¹³. La représentation essentiellement négative de la construction européenne rend complexe l'émergence et la consolidation d'un engagement transnational durable.

Présents, mais peu pris en compte par les instances consultatives et décisionnelles européennes, les planteurs n'hésitent pas à organiser une manifestation transnationale fortement empreinte d'hostilité à l'égard de la

12 Melucci Alberto, « Getting involved : identity and mobilization in social movements », dans Klandermans Bert, Hriesi Hanspetter, Tarrow Sidney, *From structure to action : comparing social movements research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

13 Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

Commission, et s'en remettent à leur gouvernement. Ils savent qu'ils n'ont que très peu d'influence sur l'administration communautaire. Ils ne risquent pas ou peu de se délégitimer auprès d'elle. Les betteraviers européens occupent une position tout à fait différente.

3- Les manifestations de papier des betteraviers européens : des cortèges policés et divisés

Les deux manifestations de rue organisées par les betteraviers majoritaires traduisent une culture organisationnelle bien différente de celle des tabaculteurs. Les betteraviers sont davantage intégrés au processus décisionnel européen. Une première manifestation s'est déroulée en juillet 2004 à l'appel des fédérations de betteraviers des pays les moins compétitifs d'Europe. La seconde rassemblait la totalité des fédérations de planteurs. Ces deux mobilisations révèlent le clivage fort qui règne au sein des betteraviers européens.

La manifestation de juillet 2004 intervenait lors de la présentation du projet de réforme de la Commissaire Marianne Fischer Boel devant le Conseil. Les fédérations majoritaires de betteraviers italiens, espagnols, portugais, grecs et irlandais, qui représentent les producteurs les moins compétitifs de l'UE, se sont rassemblées dans les rues de Bruxelles pour s'opposer au projet de réforme. Ces organisations adhèrent à la CIBE, et c'est au sein de l'Eurogroupe que les dirigeants des fédérations nationales sont amenés à se rencontrer régulièrement. La CIBE a servi de lieu de rencontres aux responsables, mais n'a pas soutenu la manifestation puisque les différentes délégations membres ne partageaient pas toutes les mêmes opinions.

Les représentants des betteraviers les plus compétitifs ne souhaitent pas y participer puisqu'ils étaient particulièrement actifs dans les négociations. Les membres de la Commission se montraient attentifs à leurs positions, et il n'était pas question pour les responsables des betteraviers de se décrédibiliser en protestant publiquement.

A contrario, le projet de réforme était largement défavorable aux agriculteurs des pays les moins compétitifs. Ces derniers ont souhaité contester son orientation. Contraints d'accepter la réforme, il s'agissait pour ces betteraviers non-compétitifs de souligner la position critique dans laquelle la réforme les plaçait tout en conservant leur statut d'acteur crédible, avec lesquels il faut compter pour négocier le montant des aides à la restructuration. La manifestation organisée en juillet révélait cette position. Le défilé des quelques 1500 betteraviers, majoritairement espagnols et italiens, mais également portugais et irlandais, s'est déroulé sans aucun incident. Aucun responsable de la CIBE n'était présent, il ne s'agissait pas que soit assimilée la position officielle de la CIBE, favorable aux producteurs compétitifs, aux positions des moins performants. De même le COPA n'a pas soutenu cette première mobilisation car il n'existait pas d'accord entre les différentes délégations.

L'observation du début de la manifestation met en évidence le rôle extrêmement important de sa médiatisation. Cette remarque vaut pour le secteur tabacole, et semble encore plus significative dans le secteur de la betterave à sucre. Pendant près de vingt minutes, les responsables des délégations se sont faits photographier par des journalistes nationaux et européens, et ont souhaité publiciser leur action auprès des multiples acteurs concernés par la réforme, et notamment auprès de la Commission, de leur gouvernement, des industries agro alimentaires, des salariés, des PMA, des ACP etc. Il est important pour les représentants des producteurs les moins compétitifs de diffuser leur position afin de faire éventuellement émerger des coalitions qui pourraient leur être favorables. La démonstration permet de mettre en marche un processus politique puisqu'il existe des instances médiatiques¹⁴ qui vont, en quelque sorte, prendre le relais de la manifestation. L'action de rue, si elle était violente, serait contre-productive. Les responsables souhaitent au contraire affirmer leur crédibilité et leur légitimité. Le cortège était calme et policé, comme l'a été celui qui a rassemblé l'ensemble des

14 Sur le champ médiatique comme nouvel espace politique, cf Patrick Champagne dans l'ouvrage de référence dirigé par Pierre Favre sur la manifestation. Champagne Patrick, « La manifestation comme action symbolique » dans Pierre Favre, *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

betteraviers européens, un an plus tard lors du vote de la réforme au Conseil agricole de juillet 2005.

Cette première manifestation transnationale met surtout en évidence les clivages forts qui traversent le groupe des betteraviers européens. La cohésion de la CIBE a été fortement ébranlée à travers l'organisation de ces deux manifestations. Ce clivage montre que le groupe des betteraviers européens est le fruit d'une construction historique aux fondations particulièrement fragiles. La réforme est venue révéler ces clivages qui avaient été contenus pendant les dernières décennies grâce à une OCM largement favorable à l'ensemble des betteraviers. Toutefois, et les analyses ethnographiques des deux manifestations l'attestent, l'ensemble des betteraviers européens partage une même conception de l'utilisation de la manifestation. Tous souhaitent entretenir leur image d'acteur crédible et responsable aux yeux de la Commission. L'utilisation de la violence est bannie et la contestation des propositions de la Commission est atténuée. Ainsi lors de la première manifestation de juillet 2004, les quatre fédérations principales se sont réunies dans le quartier des communautés et ont entamé une marche de deux heures dans les rues de Bruxelles. L'ambiance qui régnait dans la manifestation était très détendue. Les participants étaient rangés, comme cela a été le cas lors de la seconde manifestation, derrière chaque responsable national. La bonne image de ces producteurs non-compétitifs passait par une modération de leur contestation afin d'assurer leur légitimité. Cette tendance a été encore plus prononcée lors de la seconde manifestation transnationale. Celle-ci n'est toutefois pas parvenue à effacer les divergences profondes entre betteraviers européens. En effet, les agriculteurs des différents pays de l'UE ne disposent pas des mêmes structures de production et ne sont pas promis au même avenir. Alors que certains s'opposent à la réforme afin de pouvoir continuer à produire, d'autres se mobilisent afin de maximiser les avantages qui leur sont offerts.

La démonstration organisée en juillet 2005 a rassemblé plusieurs milliers de betteraviers européens dans les rues de Bruxelles à laquelle, cette fois, l'ensemble des fédérations membres de la CIBE a répondu. Elle s'est déroulée le 18 juillet 2005, date à laquelle la proposition de réforme de la Commission était débattue au Conseil agricole. La manifestation transnationale correspond parfaitement à une forme de stratégie externe puisqu'il s'agit avant tout de signaler l'importance d'un enjeu ou d'une position unanime dans l'espoir d'attirer l'attention des décideurs en mettant en évidence l'importance numérique de la ligne défendue.

La CIBE et l'ensemble des syndicats agricoles nationaux se sont retrouvés à l'initiative de cette manifestation de masse, réunissant quelques 5000¹⁵ personnes, 8000 selon les organisateurs. Un échantillon des agriculteurs des vingt-et-un pays européens producteurs de betterave a ainsi battu le pavé pendant près de deux heures et demie sous les regards indifférents ou amusés des badauds.

Le défilé a pris place au cœur du quartier réservé aux institutions européennes. L'itinéraire avait été organisé au préalable avec les autorités belges et s'est terminé non loin des bâtiments du Conseil, sans que les manifestants ne puissent toutefois s'en approcher.

Il a été difficile pour l'observateur d'obtenir une image complète de la manifestation. Néanmoins en multipliant les points d'observation à l'avant et à l'arrière de la manifestation, le mouvement semblait fortement organisé et planifié. Il a été facile d'identifier chaque délégation par les vêtements et signes distinctifs que la CIBE leur avait suggérés. En effet la quasi-totalité des manifestants français portait un T-shirt blanc sur lequel figuraient le drapeau français et le pictogramme d'une betterave « en colère ». Les hollandais portaient quant à eux tous un T-shirt et une casquette orange, les allemands étaient en vert, les polonais s'étaient vêtus d'une casquette rouge et blanche et de T-shirt blancs illustrés par cette même betterave polonaise « en colère ». Les exemples de logos proposés ci-dessous soulignent la volonté des organisateurs d'afficher la double appartenance des manifestants : une affiliation à la CIBE et un enracinement national.

15 *Le Monde*, 20 juillet 2005. Article de P. Ricard.

Lors du défilé, on distinguait aisément les différentes origines géographiques des participants. Le cortège européen était divisé en vingt et un sous-groupes au devant desquels se trouvait chaque responsable national. Derrière la bannière de chaque délégation se rangeaient les manifestants issus de la même nation. La structuration visible du défilé dans lequel les agriculteurs sont ostensiblement rangés par pays, voire par région, a pour effet d'imposer l'idée que le groupe qui manifeste est en quelque sorte le modèle réduit de l'ensemble des agriculteurs européens. La manifestation transnationale met l'accent sur le nombre important d'individus concernés par la réforme, en soulignant toutefois les différentes origines nationales des participants. La distance qui s'est créée parfois, au sein du défilé, entre les délégations, reflétait pourtant la faible cohérence du groupe des betteraviers européens, et ce au grand dam des organisateurs européens.

Afin de marquer l'unité de la manifestation, tout en veillant à reconnaître les particularités de chaque délégation, la CIBE avait envoyé le logo aux différents syndicats en leur proposant de l'imprimer sur les pancartes qu'ils amèneraient. Les slogans affichés par les manifestants ne reposaient pas sur des caricatures et n'étaient pas empreints d'humour, de jeu de mots¹⁶ ou de sarcasmes, mais étaient des slogans performatifs. On pouvait lire sur les banderoles françaises « Indépendance alimentaire : non à une Europe déficitaire en sucre », ou « Non à l'exclusion des betteraviers européens du marché monde » ; sur les banderoles des planteurs anglais on pouvait lire « la Commission doit contrôler les importations », sur les banderoles espagnoles « Les agriculteurs espagnols veulent continuer à produire, ne compromettez pas leur avenir !!¹⁷ », ou encore sur des banderoles allemandes, « l'Europe met en péril notre existence¹⁸ » et sur les affiches irlandaises

16 En effet à la différence de l'observation d'une manifestation agricole réunissant près de 100 000 agriculteurs dans les rues de Paris en 1982, nous n'avons à aucun moment pu observer le moindre sarcasme de la part des manifestants vis-à-vis des dirigeants européens. Patrick Champagne, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

17 Los remolacheros españoles queremos cultivar remolacha. ¡Ii no nos arranquen el futuro!!”

18 Ohne not macht die EU existenzen tot

« L'UE licencie 3 700 planteurs de betterave irlandais¹⁹ ». L'ensemble des slogans comportait une dimension performative. Une différence considérable a toutefois été constatée entre les participants. Les pays les plus hostiles à la réforme, et les plus menacés par elle, mettaient en avant leurs particularités nationales, tandis que les mieux placés soulignaient plutôt leur mécontentement à l'aide de formules générales relatives à la situation de l'ensemble des planteurs européens. Parmi les exemples précédemment cités, les Allemands, les Hollandais et les Français ne mettaient pas en avant leur appartenance nationale, tandis que les Irlandais et les Espagnols la soulignaient. Dans la stratégie des groupes qui officiellement défilaient tous sous la bannière de la CIBE, certains semblaient vouloir davantage mettre l'accent sur des messages dans lesquels chaque délégation pouvait se retrouver, d'autres cherchaient plutôt à souligner la spécificité de leur situation. Si la majorité des pancartes exprimait des revendications économiques, sur les banderoles françaises, belges, allemandes, et hollandaises, c'était parfois le caractère écologique de la betterave lié au développement des biocarburants qui était souligné avec des slogans tels que « la betterave = plante à oxygène » ou « la betterave préserve l'environnement ». Quelques rares sirènes animaient la manifestation, les cris et chants des manifestants n'ont pu être observés que parmi les délégations issues des PECO, et notamment parmi les Polonais. Nous avons pu compter quelques tracteurs venus des Flandres belges, dont certains avaient été loués par les organisateurs nationaux²⁰ pour l'occasion. A quelques exceptions près, le cortège était très calme, dispersé, et prenait l'allure d'une longue marche bien plus proche du défilé ou de la parade que de la manifestation revendicative. Seuls quelques manifestants irlandais s'étaient déguisés en betterave, ce qui confirme le ton plus démonstratif que revendicatif de la mobilisation. Absolument aucun incident violent n'a pu être recensé, ni aucun mouvement qui puisse laisser présager d'une tension quelconque. La manifestation n'a laissé aucune trace visible de son passage dans les rues de Bruxelles.

19 EU makes 3 700 Irish beet growers redundant

20 Entretien informel lors de la manifestation auprès d'un organisateur belge.



Les logos proposés par la CIBE aux différentes délégations nationales

La manifestation laisse peu de place à l'improvisation. On est ici loin des jacqueries ou des fureurs paysannes. Préparé et organisé dans les moindres détails, comme le confirme l'utilisation des logos, le défilé ressemble à ce que Patrick Champagne appelle des manifestations de second degré. « Alors que, tendanciellement, les manifestations du premier degré sont des manifestations «pour soi » de groupes réels, chaque participant, qui ne représente guère que lui-même, se souciant relativement peu du spectacle qu'il peut donner aux autres et des effets éventuels que, à terme, son action peut entraîner, les manifestations du second degré, manifestations de masse le plus souvent, tendent à l'inverse à privilégier « l'effet de démonstration » exercé sur les autres, à soigner les effets, bref, à produire délibérément du spectacle, ou plus exactement du spectaculaire²¹ ».

D'après l'observation réalisée à Bruxelles lors de ce défilé transnational, le caractère démonstratif et spectaculaire de l'action collective paraît avéré. En effet, les organisateurs ont porté une attention particulière à l'esthétisme du défilé (logos,

21 Patrick Champagne, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

couleurs). Plus encore, l'enjeu principal du défilé consiste à donner une « bonne image » des planteurs, on comprend qu'il donne lieu à une véritable « hypertrophie des stratégies de présentation de soi ».

Il semble que la mobilisation transnationale organisée par la CIBE à laquelle l'ensemble des délégations a participé relève de deux stratégies différentes. Pour les syndicats nationaux représentant les intérêts des pays les moins compétitifs, la mobilisation transnationale apparaît comme un moyen de transformer le rapport de force au sein des négociations, qui leur est largement défavorable. Les délégations des pays les mieux armés devant la réforme se sont focalisés sur la question des importations et des exportations. Les pays les plus compétitifs occupent les places de leader sur le marché européen et international. Pourquoi les betteraviers les plus compétitifs ont-ils participé à une manifestation transnationale, alors qu'ils étaient plutôt favorables à certaines des mesures dénoncées par d'autres délégations ? Les motivations de leur participation sont à rechercher à plusieurs niveaux.

La force du nombre marque symboliquement leur action. Les betteraviers assurent aux décideurs européens leur légitimité. D'après les propos d'un responsable d'une délégation dominante, le dialogue n'était pas rompu entre les professionnels et les décideurs nationaux et européens. Dominique Bussereau, alors ministre de l'agriculture française ne s'était par exemple pas montré hostile aux revendications des betteraviers français. Le rapport de force au sein du Conseil ne leur était pas davantage défavorable. Cependant la participation des délégations dominantes à une manifestation transnationale permettait de réaffirmer leur attachement à la base, tout en soulignant le caractère responsable de leur action à travers l'effet de démonstration recherché par le défilé. La manifestation, ici, ne correspond pas à une forme de rupture du dialogue avec les décideurs européens, mais tend au contraire à le prolonger dans la mesure où il ne s'agit pas d'une action hostile et revendicative mais plutôt d'un défilé.

Le second type de motivation renvoie à la volonté de réaffirmer à l'interne l'unité du groupe européen et des groupes nationaux. En effet, sur le plan national,

les organisations professionnelles ont effectué un travail de manipulation symbolique qui a permis de construire une position unanime à l'ensemble des planteurs français ou allemands, alors même que des différences certaines existent entre eux. Les groupes nationaux de betteraviers sont loin d'être aussi homogènes que leurs dirigeants le souhaiteraient. La participation des délégations compétitives à ce type d'action rend possible l'expression de l'ensemble des positions du groupe national. Certains se sentent concernés exclusivement par le volet importation, d'autres manifesteront davantage contre la baisse des prix qui affectera les plus petits planteurs. La manifestation transnationale permet au syndicat national de réaffirmer l'identité collective et l'unité de ses adhérents, à travers une manifestation européenne aux mots d'ordre assez hétéroclites. Le syndicat s'assure ainsi une meilleure lisibilité auprès de ses adhérents et réaffirme sa légitimité.

L'analyse que suggère Alessandro Pizzorno²², à propos de la motivation de l'électeur vaut ici pour le manifestant : en participant à une manifestation, l'individu « témoigne de l'existence et de la force de son groupe ». Sous cet angle la manifestation peut être envisagée comme une fin en soi, comme un moment privilégié au cours duquel l'identité d'un groupe pourra être reconnue : elle sera pour l'ensemble des manifestants l'occasion de communiquer sa solidarité, de rendre visibles les témoignages réciproques d'appartenance. De plus, tout en confortant les croyances du groupe quant à l'acceptation de ses revendications, l'effet quantitatif est susceptible d'être converti en ressources symboliques. La manifestation transnationale des betteraviers se veut unitaire et cohérente, mais elle permet en même temps que les deux groupes qui la composent (pays compétitifs et pays non compétitifs) se rencontrent et s'unissent.

La forme du défilé est largement dictée par la culture organisationnelle présente au sein de la CIBE. Certes des différences de cultures politiques existent entre les syndicats nationaux présents lors de la manifestation transnationale. Olivier Fillicule²³ évoque le savoir faire contestataire et manifestant important de la

22 Pizzorno Alessandro, « Sur la rationalité du choix démocratiques » dans Birnbaum Pierre, Leca Jean, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

23 Fillicule Olivier, *Stratégies de la rue. Les manifestations dans la France des années 1980*, Paris, Presses de sciences po, 1996.

France et plus largement des pays du Sud de l'Europe. Selon l'auteur, les pays du Nord de l'Europe ne partageraient pas cette culture. Il interprète ce contraste comme la résultante du civisme policé du monde anglo-saxon et scandinave, recourant volontiers à la concertation ou parfois à la pétition²⁴, et le style plus ouvertement contestataire du monde latin, notamment de la France, plus enclin à déployer ses manifestations dans la rue. Cependant cette interprétation culturaliste n'est pas satisfaisante. La manifestation existe d'abord parce qu'il y a des manifestants. La pratique manifestante, pour s'effectuer en acte, suppose qu'existe antérieurement à l'action un savoir où s'entremêlent des images de manifestations, des souvenirs, une croyance en la légitimité et peut être en l'efficacité de la démonstration de rue. Il semblerait qu'une explication par les cultures de groupe soit plus pertinente, même si ces groupes ne sont pas parfaitement homogènes. Les agricultures du Nord de l'Europe sont très industrialisées et les exploitants se considèrent avant tout comme des chefs d'entreprise, peu enclins à employer des démonstrations de rue pour se faire entendre. Or, ce sont ces betteraviers performants, aux dispositions économiques et sociales favorables, qui ont investi massivement la CIBE. La représentation politique des betteraviers européens est principalement assurée par les agriculteurs les plus compétitifs. Cette élite agricole, issue de la bourgeoisie européenne et historiquement implantée, est beaucoup plus habituée aux ambiances feutrées des réunions bruxelloises qu'aux sifflets et coups d'éclats des agriculteurs les moins performants, dominés dans le champ économique et social. Les plus performants ont effectué un travail de manipulation

24 Didier Chabanet et Richard Balme s'intéressent notamment au répertoire d'action suivi par des pays européens et non européens. Les auteurs sélectionnent deux modes d'action : d'une part les pétitions, et d'autre part les manifestations. A la différence du premier mode d'action sélectionné, le second est considéré comme une pratique orientée vers la confrontation. Les auteurs, en s'intéressant à la densité de la société civile, à la pratique religieuse, au syndicalisme et à la structure de la société civile montrent que les pays anglophones et du Nord de l'Europe emploient davantage les pétitions, tandis que les pays du Sud de l'Europe ont plutôt tendance à organiser des actions de confrontation. Les auteurs n'évoquent toutefois pas les cultures organisationnelles des groupes. L'avancée majeure de cette étude réside dans le fait qu'il existe une corrélation positive entre ces deux modes d'action. C'est-à-dire qu'il ne faut pas concevoir l'utilisation des modes d'action comme une alternative. Au contraire, plus où un pays manifeste, plus où il va également employer des pétitions. Balme Richard, Chabanet Didier, *Collective action and european democracy*, Rowman et Littlefield, 2007.

symbolique sur ce que c'est qu'un betteravier européen. Historiquement, les dirigeants de la CIBE ont construit une image de leur organisation transnationale, qui doit être considérée comme un groupe d'intérêt responsable, qui s'inscrit avant tout dans un processus de collaboration étroite avec les pouvoirs publics européens. Les dirigeants de la CIBE, à travers leur organisation transnationale, ont durablement marqué l'ensemble du groupe européen. La quête de légitimité et la reconnaissance des betteraviers constituent des impératifs qui traversent l'ensemble des délégations. Cette culture peut expliquer le ton particulièrement policé de la manifestation.

Le défilé transnational témoigne également de la cohésion des différentes délégations européennes. Historiquement, les betteraviers de l'UE se sont montrés plutôt unis puisque aucune réforme n'était venue modifier le fonctionnement de l'OCM. La loyauté du groupe des plus compétitifs vis-à-vis de la CIBE, représentant l'ensemble des planteurs, peut avoir joué un rôle dans leur participation comme nous invitent à le penser les travaux d'Hirschman²⁵. L'auteur propose un modèle d'analyse qui s'intéresse aux réactions des consommateurs face aux performances des firmes économiques. Son modèle peut être en partie étendu aux réactions d'un adhérent ou d'une délégation face à une organisation. Il en identifie trois : *exit*, *voice*, *loyalty*. Dans la première situation, la défection d'un adhérent est silencieuse. Ce dernier ne « se retrouve » plus dans l'organisation, a été déçu par elle et la quitte. A contrario, la parole (*voice*) exprime une protestation contre les performances de la firme. Il s'agit dans cette optique de critiquer, à l'interne, l'organisation. Les mécontentements et les critiques sont exprimés à l'intérieur du syndicat. Enfin, la loyauté renvoie aux sentiments de fidélité d'un individu vis-à-vis d'un groupe. Ces derniers sentiments permettent aux adhérents de rester dans l'organisation alors même qu'elle ne représente pas parfaitement leurs intérêts. Les délégations adhérentes du groupe d'intérêt européen se sont alliées aux revendications élastiques de la CIBE par fidélité vis-à-vis de cette organisation transnationale historiquement et symboliquement implantée. Cette même loyauté, dont ont fait part les délégations des pays les plus compétitifs,

25 Hirschman Albert Otto , *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

n'était cependant pas tout à fait désintéressée dans la mesure où elle leur a permis de réaffirmer l'unité des groupes nationaux. En effet, les adhérents nationaux qui auraient pu être tentés par l'*exit*, c'est-à-dire la sortie de l'organisation nationale représentant des agriculteurs les plus performants, ont pu malgré tout publiquement marquer leur désapprobation. De plus, les moins compétitifs savent également que ce sont les plus puissants qui sont les plus en mesure de négocier des aides à la reconversion satisfaisante. L'*exit* risquerait de les priver de la légitimité symbolique et économique des plus performants.

La manifestation semble être pour ces groupes performants davantage un événement symbolique, essentiellement tourné vers le maintien de l'unité, que revendicatif puisque les messages portés étaient fortement éclectiques, voire antagonistes. La manifestation marquait leur mécontentement et leur inquiétude tout en réaffirmant leur position d'interlocuteur responsable. Paradoxalement, la manifestation affirme l'unité interne du groupe des betteraviers européens, et révèle sa scission.

A côté de ces manifestations agricoles transnationales, certains groupes, extérieurs au processus décisionnel, ont employé des modes d'action plus radicaux. Une partie des planteurs européens liés à des syndicats minoritaires affiliés à la CPE, ont en effet organisé une grève de la faim pendant près d'une semaine aux portes du Conseil européen.

4- Plate-forme transnationale et grève de la faim, les stratégies externes des syndicats minoritaires

Les alliances entre les différents groupes nationaux, européens et internationaux au sujet de la réforme de l'OCM sucre ont donné lieu à des coalitions surprenantes. Les syndicats minoritaires européens se sont alliés avec des organisations extérieures au monde agricole à travers les appels de Dakar et Chapeco, participant ainsi à une plate-forme transnationale. Toutefois des clivages forts traversent ces coalitions. Une partie des acteurs proches de

l'altermondialisme ont souhaité être signataires des appels de Dakar et Chapeco, et soutenir la grève de la faim organisée par un syndicat agricole espagnol proche de la CPE. D'autres organisations, plus éloignées de l'altermondialisme, ont rejoint la plate-forme transnationale sans supporter l'action radicale des organisations altermondialistes.

En examinant les différents acteurs du secteur du sucre de betterave qui ont participé de façon plus ou moins intense à l'appel de Dakar et de Chapeco, on distingue en premier lieu l'APB. Cette organisation minoritaire française est plus ou moins officiellement affiliée à la Coordination rurale placée à droite voire à l'extrême droite de l'échiquier politique²⁶. A côté d'elle, la Confédération paysanne, la CPE et Via campesina appartiennent à la tendance altermondialiste et ont également signé l'appel, tout comme OXFAM et le CSA, qui s'inscrivent toutefois dans une démarche beaucoup moins contestataire. Le ROPPA oscille entre la quête de légitimité institutionnelle et la contestation. Malgré cette hétérogénéité, ces acteurs se sont rencontrés en 2003, pour signer conjointement l'appel de Dakar. Plus étonnant encore, des membres des syndicats dits majoritaires se sont également joints à cet appel, et notamment, la CBB (l'équivalent Belge de la CGB en France), et la CIBE (les betteraviers européens majoritaires en Europe) affiliée au COPA (concurrent direct de la CPE) à laquelle adhère la CGB et la FNSEA.

Dans la littérature sur les mouvements transnationaux, on remarque souvent un clivage fort entre des organisations orientées vers des valeurs postmatérialistes²⁷ comme OXFAM, le CSA, et des syndicats dits traditionnels chargés de défendre une catégorie professionnelle spécifique. Cette distinction ne résiste pas à l'analyse empirique comme l'illustre l'appel de Dakar. L'étude de la

26 Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs*, Paris, PUF, 1996.

27 Ronald Inglehart dans *The Silent revolution* montre qu'une fois ses besoins matériels immédiats satisfaits, l'homme tourne ses préférences vers des besoins non matériels de nature intellectuelle ou esthétique. Or l'évolution de nos sociétés développées en serait justement à ce stade du passage des valeurs matérialistes aux valeurs post-matérialistes : les formes organisationnelles traditionnelles (partis, syndicats) et la défense des intérêts professionnels céderaient la place à des types de participation politique différents concernant des enjeux « postmatérialistes » comme la défense de l'environnement, des droits de femmes... Inglehart Ronald, *The silent revolution : Changing values and political Style among western publics*, Princeton, NJ, Princeton University Press. 1977.

transnationalisation de l'action collective agricole ébranle ces dichotomies et permet d'appréhender concrètement la logique et les formes de ce processus.

Nous montrerons que la transnationalisation des actions modifie les alliances et les rivalités établies au niveau national. Dans l'appel de Dakar signé en mai 2003²⁸, la CIBE, à laquelle adhère la CGB²⁹, elle-même affiliée à la FNSEA³⁰, s'est alliée à la CPE, dans le cadre d'une déclaration commune pilotée par OXFAM. La transnationalisation des actions collectives faciliterait donc les coopérations ponctuelles d'organisations syndicales dites classiques et des ONG comme OXFAM. De plus, alors que la Confédération paysanne tente d'ébranler l'hégémonie de la FNSEA au niveau national, les deux syndicats forment indirectement une alliance ad hoc sur une thématique précise. Les recompositions organisationnelles auxquelles on assiste au niveau transnational reposent sur un travail de manipulation symbolique effectué par les groupes. Elles permettent de légitimer des alliances impensables dans un contexte national mais envisageables dans un espace transnational.

Les déclarations de Dakar et de Chapeco constituent ce que les signataires appellent des plates-formes transnationales. Quelques organisations centrales invitent différents interlocuteurs à se pencher sur une problématique précise. L'ensemble des participants élabore ensuite un texte commun qui sera diffusé auprès des arènes décisionnelles transnationales.

Deux séminaires internationaux ont précédé les appels de Dakar et de Chapeco. Le premier s'est tenu en mai 2001 à Bruxelles et rassemblait surtout des organisations alternatives : Oxfam solidarité, le CSA, la CPE, Via Campesina, le ROPPA mais aussi la Confédération des betteraviers belges (CBB). L'antenne belge du CSA, OXFAM solidarité (l'antenne belge d'OXFAM) et la CBB étaient à l'origine de ce séminaire. Malgré les objectifs différents de leurs organisations, les

28 Réunis à Dakar du 19 au 21 mai 2003 à quelques mois des négociations de l'OMC à Cancun, des représentant(e)s d'organisations agricoles d'Afrique, d'Amériques, d'Asie et d'Europe ont publié un document commun afin de promouvoir des politiques agricoles et commerciales solidaires.

29 Confédération générale des betteraviers (Fr).

30 Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (Fr).

représentants de ces trois associations ont étroitement collaboré. Tous ont suivi des cursus universitaires longs. Le secrétaire général de la CBB est un universitaire reconnu en agronomie et en économie rurale et il intervient dans un Master lié au développement agricole à l'université catholique de Louvain. Le représentant d'Oxfam-solidarité est diplômé de sociologie (bac+5), tandis que Marek Poznanski, du CSA, est agronome, en lien avec l'ULB et apparaît sur la liste des Verts pour le canton de Bruxelles. Ces trois interlocuteurs se sont rencontrés dans le cadre de leur engagement militant à l'université et dans les réunions associatives. La posture de militant-expert adoptée par ces trois dirigeants associatifs, semble avoir facilité leur rapprochement. Tous trois mettent en avant la complémentarité des savoirs universitaires acquis et leur engagement militant. Pour des raisons différentes, ils placent le développement des pays les plus pauvres au cœur de leur réflexion, d'où la nécessité, pour eux, de constituer des rencontres transnationales avec l'ensemble des acteurs concernés par la réforme.

Le second séminaire, qui s'est tenu en octobre 2002, a permis de rassembler davantage de participants, et notamment des représentants du mouvement altermondialiste et des représentants de la CGB, du CNJA et du COPA jusqu'alors peu enclins à rencontrer ce type d'acteurs. Les betteraviers belges ont permis cette connexion inattendue dans la mesure où le secrétaire général de la CBB est à l'interface de plusieurs mondes sociaux. Il est à la fois proche d'Oxfam-solidarité et des thématiques du développement, mais surtout il est universitaire et responsable d'une association professionnelle ce qui lui confère une certaine légitimité aux yeux des organisations agricoles majoritaires. Le directeur adjoint de la CGB, une association spécialisée de la FNSEA, s'est donc retrouvé aux côtés des représentants de la Confédération paysanne lors d'une rencontre internationale sans que toutefois cela aboutisse à une déclaration commune. Il faudra attendre l'année suivante, en 2003, lors d'une réunion à Dakar, pour que le président de la CIBE à laquelle adhère la CGB et indirectement la FNSEA, se rende auprès des membres du ROPPA, de la CPE et de Via Campesina afin de signer un appel commun. Le représentant de la Coordination rurale a également approuvé la déclaration de Dakar. La déclaration de Dakar a permis de rassembler des

organisations très différentes les unes des autres. La notion de membre ou d'adhérent à la déclaration de Dakar n'a pas de sens ici puisqu'il s'agit d'une forme organisationnelle souple, qu'elle n'implique pas la formation d'autres organisations pour porter cette position commune. La notion d'identification d'un intérieur/extérieur à la mobilisation n'a pas lieu d'être. Cet engagement distancié³¹ ne remet pas en cause les clivages nationaux, mais l'échelle transnationale les atténue et permet à des opposants de s'allier sans que cela remette en cause les divergences nationales. L'appel de Dakar a été suivi en 2004 par la déclaration de Chapeco, qui a été approuvée par les mêmes acteurs, malgré l'absence de quelques organisations majoritaires. La création de ces lieux de sociabilité transnationaux participe à la socialisation à l'international. Ces rencontres contribuent à forger des liens et des réseaux dont certains investiront la contestation ou/et l'expertise.

Grâce à ce type d'actions, les ONG comme OXFAM témoignent de leur capacité à former des coalitions œcuméniques à l'échelle transnationale.

Pour les syndicats minoritaires, l'engagement dans une déclaration transnationale permet de pallier leur faible audience au niveau national. Comme l'a déjà montré Sidney Tarrow³², le niveau transnational vient offrir des opportunités politiques à des acteurs sociaux transnationaux faibles, en encourageant l'établissement de liens avec des homologues et en leur fournissant des ressources utilisables dans les conflits infranationaux et transnationaux. La Coordination rurale ou même les membres du ROPPA étendent leur audience et médiatisent leur existence en appartenant à ce type de déclaration. Ils élargissent leur réseau organisationnel et en retour cela peut participer à renforcer leur implantation au niveau national.

Pour les syndicats majoritaires fortement implantés, la posture est différente. Comment des organisations telles que la CGB ou la CIBE sont parvenues à s'entendre avec des syndicats altermondialistes, et quels intérêts ce rapprochement présente-t-il pour eux ? Il s'agit avant tout de maximiser leur chance d'être écouté par les instances décisionnelles. C'est l'occasion de bénéficier de la légitimité symbolique de ce type d'action pour diffuser une partie de leurs

31 Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1997.

32 Tarrow Sidney, 1998, *op. cit.*

idées. C'est notamment la présence d'organisations internationales de développement comme OXFAM qui ont rendu possible le ralliement d'une partie des betteraviers majoritaires aux appels de Dakar et Chapeco.

Les syndicats majoritaires n'ont toutefois pas soutenu la seconde mobilisation organisée cette fois-ci uniquement par les betteraviers de la COAG, un syndicat espagnol, et soutenue par la Confédération paysanne et plus largement par la Coordination paysanne européenne (CPE). Une grève de la faim, à laquelle ont participé plusieurs agriculteurs espagnols afin de dénoncer la réforme de l'OCM, a eu lieu pendant près d'une dizaine de jours à proximité des bâtiments du Conseil. Avant de s'intéresser à la signification de cette action, on peut préciser qu'à la différence des appels de Dakar et Chapeco, les betteraviers majoritaires n'ont pas soutenu cette mobilisation. Deux explications s'imposent. Il semble d'une part que la forme de l'action, particulièrement violente, ne fasse pas partie du répertoire d'action des betteraviers majoritaires. La grève de la faim suppose que les ressources dont un groupe dispose soient faibles. Ce type d'action apparaît comme le dernier recours. De plus, la grève de la faim est bien éloignée de la culture organisationnelle des dirigeants betteraviers. Cumulant différents types de capitaux (économique, culturel, social), il serait impensable pour ces derniers de se servir de leur corps comme d'un moyen de mobilisation, la grève de la faim étant perçue comme l'apanage des groupes dominés.

Il paraît vraiment surprenant que des agriculteurs emploient un mode d'action aussi violent³³ et engageant qu'une grève de la faim pour s'opposer à une réforme agricole. Alors que dans les prisons³⁴, la grève de la faim est devenue une procédure d'action enregistrée et codifiée, pour qu'un détenu exprime son désaccord avec sa situation institutionnelle, les grèves de la faim ne semblent pas être l'apanage des syndicats agricoles. C'est pourtant ce qu'il s'est produit en

33 Le parallèle est presque parfait entre la menace du recours à la violence en général et la menace du recours à la violence contre soi. Johanna Siméant, « La violence d'un répertoire : les sans-papiers en grève de la faim », *Cultures et Conflits*, n°9-10, 1993. et Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences-po, 1998.

34 Roux Jacques, « Mettre son corps en cause : la grève de la faim, une forme d'engagement public », dans Jacques Ion, Michel Peroni, *Engagement public et exposition de la personne*, Paris, Éditions de l'aube, 1997.

novembre 2005 à Bruxelles. Des militants de la COAG, avec l'appui de la CPE, et le soutien de la Confédération paysanne et de la CBB (les betteraviers belges), se sont privés d'eau et de nourriture pendant plus d'une semaine, afin de s'opposer à la réforme de l'OCM sucre. Comme le recommandent et l'illustrent les brillants travaux de Johanna Siméant³⁵, il semble essentiel de ne pas séparer l'étude de la grève de la faim de celle des groupes qui s'approprient ce répertoire.

La COAG présente la particularité d'appartenir à la fois au COPA et à la CPE. Selon les secteurs concernés, elle s'investit dans l'un ou l'autre de ces deux groupes d'intérêt transnationaux. La COAG semble toutefois plus régulièrement en contact avec la CPE, et ses dirigeants se sentent particulièrement proches des membres de la Confédération paysanne. Le syndicat minoritaire français a également déjà utilisé ce type d'action, mais il est resté exceptionnel. Les militants de la COAG, comme ceux de la Confédération paysanne³⁶, privilégient des gestes ou des actions exemplaires afin de sensibiliser des agriculteurs qu'ils ne comptaient pas dans leurs rangs, mais surtout pour interpeller l'opinion publique. Il semble toutefois que ce mode d'action radical ne se soit diffusé que très récemment dans les milieux agricoles alternatifs. La grève de la faim apparaît en France à partir des années soixante, avec la grève des prisonniers algériens, menée par Ahmed Ben Bella en 1961 dans les prisons françaises. Elle s'est ensuite diffusée à d'autres groupes sociaux, et notamment aux mouvements d'extrême gauche dans les années soixante-dix, aux travailleurs immigrés dans les années quatre-vingts et majoritairement, aujourd'hui aux sans-papiers. A présent, elle semble être une pratique essentiellement utilisée par des individus qui sont peu dotés de ressources. La grève de la faim apparaît alors comme le dernier recours d'un individu ou d'un groupe pour dénoncer sa condition. Le groupe ou le militant, en situation de faiblesse stratégique, va alors exercer une pression morale sur les pouvoirs publics nationaux et européens pour que ses difficultés soient prises en compte.

35 Siméant Johanna, 1998, *op. cit.*

36 « Les médias, une ressource indispensable et décisive pour un syndicat minoritaire comme la Confédération Paysanne », Jean-Philippe Martin, communication préparée pour le colloque international Cent ans après la "Charte d'Amiens" : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs organisé par le Curapp en collaboration avec l'UMR Triangle et l'Institut de Sociologie de l'ULB les 11, 12 et 13 octobre 2006 à Amiens.

Le choix du mode d'action a été décidé par le secrétaire de la COAG de la région de Séville, qui est à ce titre devenu le leader de la grève. Il a été rejoint dans cette initiative individuelle³⁷, par d'autres militants de la COAG Séville. Il s'agissait d'agriculteurs qui cultivaient tous des betteraves sur le sol espagnol, même si le secrétaire général régional est quelque peu éloigné de ses champs de par ses responsabilités syndicales. Les grévistes se sont rendus en Belgique une dizaine de jours avant la réunion du Conseil des ministres de l'agriculture prévue le 23 novembre 2005. Les lieux de la mobilisation jouent un rôle symbolique important. Ces derniers se sont d'abord orientés vers les églises bruxelloises afin que celles-ci accueillent leur mobilisation. Ils ont essuyé plusieurs refus, ce qui les a amenés à louer des caravanes et à s'installer au plus près des bâtiments du Conseil. Après d'âpres négociations avec la police belge, ils n'ont obtenu que l'autorisation de faire une « petite » manifestation quotidienne pendant les quelques jours précédant la réunion. Les caravanes ont dû se tenir à distance des locaux du Conseil. Les grévistes souhaitaient d'une part interpeller les pouvoirs publics espagnols et d'autre part l'ensemble des décideurs européens. Ils ont été soutenus par des membres de la Confédération paysanne et plus généralement de la CPE. L'ensemble de ces acteurs se trouve plutôt marginalisé au sein du processus décisionnel agricole européen. Les positions qu'ils soutiennent, tant au sujet de la réforme de l'OCM que sur l'ensemble des orientations suivies par l'UE, sont peu prises en compte à l'échelle communautaire. Proches de l'altermondialisme, ces syndicats minoritaires agricoles tentent, en adoptant un mode d'action aussi radical, d'être réintégrés en tant que partenaire d'interaction légitime lors des négociations, et plus généralement de dénoncer la politique agricole européenne. Damien Lecarpentier s'est intéressé plus particulièrement au contenu des revendications lors des grèves de la faim. L'auteur montre que « la grève de la faim va constituer un mode d'action particulièrement approprié pour des individus confrontés à des situations de déni car elle va leur permettre d'authentifier, à la

37 Notons qu'il faut différencier le jeûne de la grève de la faim. Ce qui fait la particularité de cette dernière, c'est bien l'aspect coercitif engendré par la non-limitation de sa temporalité. On toutefois signaler ici que les grévistes ont laissé planer le doute quant à la durée de leur action, même si la réunion du Conseil était prévue près d'une dizaine de jours après le début de la mobilisation.

fois, l'injustice qu'ils subissent et le mépris dont ils sont victimes. Par le degré d'engagement qu'elle implique pour la personne qui y recourt, ainsi que par les souffrances physiques et psychologiques qu'elle engendre, la grève de la faim apparaît en effet comme une action dotée d'une « puissance authenticatrice ». Elle permet d'authentifier l'existence d'une cause et témoigne de l'honnêteté de la revendication du gréviste en faisant de son action quelque chose qui n'est pas simplement « caractériel »³⁸. Les revendications des grévistes n'ont pas été suivies lors des négociations au Conseil. L'action des producteurs espagnols a toutefois permis de médiatiser les enjeux de la réforme à l'échelle de l'UE. De multiples journalistes sont venus interviewer les militants, et c'est surtout la presse nationale espagnole qui s'est déplacée à Bruxelles pour constater l'engagement des grévistes. La médiatisation de l'action a diffusé les revendications des planteurs au-delà du monde agricole et publicisé la détermination des militants de la COAG auprès des adhérents des autres syndicats agricoles espagnols.

La place occupée par les acteurs dans le processus décisionnel détermine fortement la forme et la nature de leur action. Les objectifs des syndicats, quant à leur éventuelle intégration dans les instances décisionnelles, influencent également leur mode d'action. Aucun membre de la Coordination rurale n'est venu soutenir la grève de la faim, alors même que ces derniers figuraient parmi les signataires des appels de Dakar et Chapeco.

L'exclusion ou l'auto-exclusion de certains acteurs du processus décisionnel semble favoriser l'adoption de répertoires d'action radicaux, qui paraissent, d'après les interviews réalisées³⁹, tout à fait illégitimes aux yeux des décideurs européens.

38 Lecarpentier Damien, « Cesser de s'alimenter pour contraindre une autorité : la grève de la faim comme pratique protestataire », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 80, 2006.

39 Lors d'une interview réalisée à la Commission européenne, et plus particulièrement à la DG Agri, j'ai appris que mon interlocuteur n'avait pas eu connaissance de la grève de la faim organisée par les militants espagnols. Lors de deux autres entretiens effectués respectivement à la Commission et au Parlement européen, les interviewés se sont dits avoir été préoccupés par la grève, mais que en même temps les revendications des militants leur semblaient « tout à fait irréalistes » et « montrer que ce type de personnes n'ont absolument rien compris à l'Europe, parce qu'il ne suffit pas de penser qu'on a raison quand on intervient au niveau européen, il faut prendre en compte l'intérêt des

Ces modes d'action semblent les marginaliser davantage et décrédibiliser leurs messages auprès des instances bruxelloises. Les pouvoirs publics espagnols semblent a contrario avoir été particulièrement attentifs aux revendications des grévistes en les visitant régulièrement. Cela met en évidence l'impact et les objectifs différenciés de la grève de la faim des militants espagnols, qui visaient en premier les pouvoirs publics nationaux, ces derniers étant plus sujets aux pressions de leur opinion publique nationale. Le mouvement des grévistes n'a en effet pas été organisé lors de la proposition de réforme de la Commission, l'instance supranationale par excellence, mais bien lors de la réunion du Conseil qui rassemble les ministres de chaque pays européen.

Conclusion

Ni les betteraviers majoritaires, ni les tabaculteurs français n'ont organisé de manifestation sur le territoire national. Les premiers, conscients de se trouver dans un rapport de force qui ne leur était pas défavorable au niveau européen, et fortement soutenus par les pouvoirs publics hexagonaux, n'avaient aucune raison de s'opposer au gouvernement. A l'échelle communautaire, la situation était tout autre. Il s'agissait pour ces derniers de diffuser leur position et même leurs divergences concernant l'orientation de la Commission sans toutefois s'opposer trop vivement aux pouvoirs publics européens dans la mesure où la proposition ne leur était pas défavorable.

Les tabaculteurs se sont également refusés à employer des formes de stratégies externes à l'échelle nationale. Ne détenant que peu de ressources (numérique, symbolique, économique), ils ne peuvent s'imposer dans un rapport de force au niveau national. En outre, les pouvoirs publics français affirment soutenir, au moins partiellement, les tabaculteurs, tout en déclarant ne pas pouvoir contraindre les pouvoirs publics européens à suivre la politique agricole que la France souhaiterait mener. En se dédouanant auprès des catégories professionnelles, les pouvoirs publics évitent une confrontation directe. Ils

autres pays, et surtout l'intérêt de l'Europe et son intérêt c'est qu'elle puisse continuer d'exporter, qu'elle soit compétitive, sans toutefois nuire aux PMA et ACP.»

délègitiment toutefois les décideurs européens et participent au rejet des agriculteurs de la politique agricole, et éventuellement de l'Europe.

S'agissant de l'eupéanisation des manifestations, les études les plus récentes semblent montrer que l'internalisation des conflits demeure l'aspect dominant des mobilisations agricoles⁴⁰. Dans les deux secteurs étudiés, aucune forme d'internalisation des conflits n'a toutefois pu être observée en France. Quelques actions d'information ont été organisées en Italie et en Espagne, mais les pouvoirs publics de ces deux pays étaient globalement convaincus des positions des planteurs. On distingue essentiellement des formes d'internalisation de la protestation en Grèce, ce qui s'explique essentiellement par le désaccord du ministère grec et des planteurs. En France, il semble que le corporatisme agricole favorise l'émergence de consensus nationaux qui sont, certes, basés sur des accords politiques, mais également sur le refoulement du conflit vers des instances plus éloignées, au premier rang desquelles se trouve l'UE.

A l'échelle de l'Union européenne, nous avons pu remarquer que la signification et la forme des manifestations transnationales étaient très différentes. En effet, la mobilisation des tabaculteurs manifestait d'abord le mécontentement des planteurs, sans toutefois que ces derniers ne s'attendent réellement à une réorientation majeure de la politique agricole, ou une meilleure prise en compte de leur position dans le processus décisionnel. Leur colère et leur désœuvrement se sont donc manifestés à travers une mobilisation animée, au ton revendicatif, n'hésitant pas à brocarder les dirigeants européens, et à contester la légitimité même de l'UE. Partageant les mêmes craintes et le même sentiment d'impuissance sur l'orientation de la politique tabacole, les planteurs ont manifesté ouvertement leur unité, en se souciant moins d'assurer leur statut d'acteur légitime que les betteraviers européens. Ces derniers, malgré les divergences importantes qui les traversent, sont parvenus à défiler ensemble, en contestant toutefois des aspects différents de la réforme. Les plus performants réclamaient des protections afin de

40 Balme Richard, Chabanet Didier, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

continuer à produire dans des conditions favorables ; les plus fragiles souhaitaient remettre en cause profondément les orientations de la réforme, et de façon plus pragmatique maximiser le fonds de restructuration qui allait accompagner leur invitation à quitter le secteur. Inquiets de la décision des ministres européens et en attente que les conclusions leur soient favorables, les betteraviers ont souhaité rappeler leur légitimité par le nombre, sans toutefois s'inscrire dans un rapport de force trop empreint de contestation, qui pourrait les desservir. Nous ne supposons pas ici que la forme des manifestations transnationales des betteraviers et des tabaculteurs soit forcément conscientisée et maîtrisée. Elle souligne avant tout le rapport de force entre les groupes et les pouvoirs publics. Les dirigeants syndicaux ont intériorisé des valeurs et idées sur l'Europe et sur la nature des relations qui les lie aux instances décisionnelles, ce que la mobilisation révèle.

Les syndicats minoritaires, exclus du processus décisionnel souhaitent a contrario extérioriser au maximum leur revendication. Le répertoire violent qu'ils ont adopté montre leur exclusion ou auto exclusion physique et cognitive des arènes décisionnelles.

Une remarque importante s'impose. On établit régulièrement un clivage entre la protestation, qu'on assimile aux manifestations, et la participation au processus décisionnel. Or, d'après nos observations, certaines manifestations transnationales, et notamment celles des betteraviers majoritaires, ne s'inscrivent pas dans la protestation. Les manifestations européennes ne constituent pas alors un indice pertinent de la conflictualité dans la mesure où ce type de stratégie externe peut correspondre pour certains groupes, à une réaffirmation de leur légitimité à participer au processus décisionnel européen. On ne peut donc établir un clivage entre les stratégies externes, qui correspondraient à des actions de protestation, et les stratégies internes, inscrites dans un registre uniquement participatif.

A côté de ces stratégies externes tournées vers l'interpellation publique des décideurs nationaux et européens, on identifie des modes d'action plus confidentiels. Les groupes d'intérêt nationaux et transnationaux tentent de

représenter leurs intérêts au sein de rencontres formelles (groupes consultatifs, séminaires) et informelles (lobbying). L'expertise semble à ce titre au cœur de leur stratégie de mobilisation. Dans le chapitre suivant, il conviendra de s'éloigner de la définition classique de l'expertise pour la considérer comme un mode d'action spécifique de la représentation des intérêts.

Huitième chapitre les stratégies internes : l'expertise comme mode d'action privilégié des groupes dominants

Les stratégies externes, telles que les manifestations transnationales, révèlent les rapports existant entre les groupes professionnels et les instances décisionnelles. Les stratégies internes concentrent toutefois la majorité des actions des groupes d'intérêt. Nous posons ici l'hypothèse que l'expertise est au cœur des stratégies de mobilisation internes.

La Commission est la principale cible du lobbying des groupes d'intérêt puisqu'elle est à l'initiative des réformes et que ses propositions fixent en partie les marges de négociation. De plus, elle occupe un rôle essentiel tant lors des discussions sur les dossiers fondamentaux de l'UE (élargissement, réforme générale de la PAC) que lors de la mise en œuvre technique des grandes orientations. Les réformes des OCM sucre et tabac s'inscrivent dans ce second type de tâches. Il s'agissait en effet d'adapter les systèmes de soutien de ces deux secteurs aux impératifs décidés lors de la réforme de la PAC de 2003. Encouragées par la Commission, des actions de lobbying ont alors émergé lors de l'institutionnalisation de différentes formes de concertation et de consultation. Pour commencer ce chapitre, il s'agira de comprendre en quoi consiste le lobbying mené par les organisations agricoles. Rapidement, nous remarquerons que ce type d'action repose avant tout sur l'utilisation de l'expertise. Dans le développement suivant, il conviendra de définir les différentes significations de l'expertise à l'échelle de l'UE. Ce mode d'intervention semble d'une part permettre aux groupes d'être reconnus comme des acteurs crédibles, capables de faire appel à des connaissances scientifiques pour argumenter leur position. D'autre part, les instances décisionnelles européennes, et notamment la Commission, légitiment leurs actions en ayant recours à la science. Nous montrerons en outre que l'expertise apparaît surtout comme un code rhétorique qui permet d'encadrer la forme et la nature de l'action publique à l'échelle de l'UE.

1- Origines, significations et hétérogénéité des pratiques de lobbying

La littérature scientifique sur le lobbying est fortement développée en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, a contrario, le nombre d'études françaises est assez limité. Dans les années soixante, un premier ouvrage, celui de Jean Meynaud et Dusan Sidjanski⁴¹ sur les groupes de pression, marque la science politique française. Il faut attendre ensuite le travail de Michel Offerlé, publié en 1992, pour que la thématique s'impose et donne naissance à une sociologie des groupes d'intérêt.

Aujourd'hui, la littérature ayant trait au lobbying est marquée par deux types de travaux de nature différente. Un premier type d'ouvrages a été réalisé par des professeurs en *public affairs*, des journalistes, des lobbyistes qui cherchent à mettre en évidence le pouvoir d'influence du lobbyisme. Cette catégorie d'ouvrages prend la forme de manuels de lobbying où les auteurs⁴² s'attachent à « révéler » les différentes techniques et « les tours de passe-passe » des lobbyistes. Il participe ainsi à l'institutionnalisation de la profession des lobbyistes, et à la définition par des professionnels de ce que doit être un « bon lobbyiste ». De plus, la multiplication de ces écrits s'inscrit dans un contexte où l'offre de formation au lobbyisme s'intensifie. Le nombre d'écoles du lobbying (master de relations publiques entre groupement d'intérêts et l'Union européenne à l'Institut catholique de Paris, master affaires publiques et représentation des intérêts (APRI) à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, 3ème cycle de management public et politique, l'Institut supérieur du management public et politique, l'IEP de Paris, master de Lille2, « Les métiers de l'Europe », et aussi de multiples établissements internationaux situés Bruxelles comme Institut européen des affaires publiques et du lobbying de Bruxelles, l'EFAP, et l'incontournable école de Bruges⁴³ etc.) ne

41 Meynaud Jean, Sidjanski Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, éditions de l'Institut de sociologie, 1971.

42 On pourra par exemple se référer à l'ouvrage de Michel Clamen, *Manuel du lobbying*, Paris, Dunod, 2005 ou du même auteur, *Le lobbying et ses secrets. Guide des techniques d'influence*, Paris, Dunod, 2000.

43 L'école de Bruges a été créée en 1949 et est financée par la Commission européenne et les Etats membres de l'Union. Il s'agit d'un établissement « de haut enseignement scientifique, destiné à compléter la formation des étudiants dans le domaine des sciences

cesse d'augmenter, et les formations très coûteuses⁴⁴ proposées aux cadres dont les entreprises amplifient leurs actions vers l'UE, se développent de façon exponentielle. Ce type de manuels s'inscrit donc dans un marché de la formation au lobbying et participe à la définition de la profession de lobbyiste présentée comme parfaitement valorisante, voire fascinante de par l'influence que les professionnels exercent sur les pouvoirs décisionnels. Le second type d'ouvrages relatifs au lobbying ont a contrario l'objectif de dénoncer l'ascendance des lobbies sur les décideurs européens. Raoul Marc Jennar⁴⁵ s'intéresse aux institutions de l'UE en avançant l'idée que les politiques européennes ne servent pas l'intérêt général mais celui des milieux financiers et des lobbies d'affaires. Ces écrits⁴⁶ visent à révéler l'opacité des relations entre les lobbyistes et les pouvoirs publics, et à questionner les fondements du système démocratique.

La recherche en sciences sociales nous invite à nous extraire de ce clivage pour essayer de comprendre en quoi consiste concrètement cette pratique politique, et mettre à jour son hétérogénéité. Deux approches sont proposées. Le lobbying peut d'abord être appréhendé sous l'angle du système d'intermédiation des intérêts. Il conviendra ensuite de considérer le lobbying comme étant un mode d'action particulier des groupes pour représenter leurs intérêts.

humaines ». Il s'agit d'une part de former une partie du personnel nécessaire pour les secrétariats permanents des futures institutions européennes et, d'autre part, de développer plus largement le sentiment d'attachement à l'idée européenne chez un ensemble des futurs responsables économiques et politiques. Virginie Schnabel s'est intéressée à cette élite européenne, et a montré que la majorité des étudiants formés à Bruges ne travaille pas au sein des institutions européennes. Selon l'auteur, seuls 15 % d'entre eux sont en fonction dans les institutions communautaires et internationales. Les autres se sont dirigés vers les administrations nationales et surtout vers le secteur privé du lobbying. Schnabel Virginie, « Elites européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *Politix*, vol. 11, n° 43, 1998 ou encore, Schnabel Virginie, « La « mafia de Bruges » : mythes et réalités du networking européen », dans Georgakakis Didier, *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

44 Le coût de la formation proposée par Bruno Gosselin, responsable de public affairs dans une grande multinationale, et qui intervient dans plusieurs grandes écoles françaises, s'élève à titre d'exemple à 1245 euros pour deux journées.

45 Jennar Raoul Marc, Europe, *La trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004.

46 Cf Autret Florence, *Les manipulateurs. Le pouvoir des lobbys*, Denoël impacts, 2003, ou encore Lecherbonnier Bernard, *Les lobbies à l'assaut de l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2007.

1.1 La place des groupes d'intérêt et du lobbying dans l'espace politique communautaire⁴⁷

Les groupes d'intérêt sont de longue date considérés comme des partenaires légitimes des institutions. Comme le montre Guillaume Courty, « tout se passe comme si les groupes avaient servi à penser et à incarner une absente : la société civile ⁴⁸ ». Dans cette conception politique, le processus démocratique se comprend comme le résultat de la concurrence entre les groupes d'intérêt. Cette conception pluraliste est pour autant longtemps restée absente des travaux universitaires. Seuls les travaux de Jean Meynaud⁴⁹ sur les groupes de pression dans les années soixante en France et en Europe s'en inspirent. En France, la théorie de l'intérêt général a résisté à l'engouement pour la théorie des groupes, alors même que le système politique européen l'épousait.

En effet dès 1960, la Commission a officialisé le rôle des groupes d'intérêt dans le marché commun. Elle les a répertoriés et les a officiellement reconnus comme des partenaires légitimes des institutions. Lors des différentes étapes de la construction européenne, la place des groupes d'intérêt est réaffirmée et légitimée. Mary Douglas⁵⁰ met en évidence le fait que l'existence des groupes d'intérêt n'est pas questionnée à l'échelle de l'UE, et une partie de la littérature tend à appréhender leur existence conformément à la logique inventée pour les justifier. On se propose ici d'interroger la place des groupes d'intérêt dans l'espace communautaire et notamment leurs liens avec la Commission.

Les groupes d'intérêt représentent-ils seulement les intérêts d'un groupe minoritaire d'individus ou peuvent-ils rendre le système politique communautaire plus démocratique à travers leur participation au *policy-making* européen ? Plusieurs

47 Sabine Saurugger, « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne. La construction d'une problématique », Questions de recherche/Research in question, CERI, n° 6, juin 2002.

48 Dehove Mario (dir), *Le nouvel état de l'Europe : idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004.

49 Meynaud Jean, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1965.

50 Douglas Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 2004.

courants de recherches ont tenté de répondre à cette question classique de la sociologie politique.

Selon la perspective pluraliste, les groupes sont égoïstes par nature et ne cherchent qu'à maximiser leurs bénéfices individuels. La compétition entre ces groupes sociaux, par l'intermédiaire de leurs représentants, afin d'obtenir une répartition des bénéfices qui leur est favorable, interdit tout monopole de domination et explique l'équilibre des cadres politiques en vigueur. Les groupes latents (non organisés) se mobilisent dès lors que leurs intérêts sont menacés, ce qui garantit qu'aucun groupe ne pourra durablement exercer une domination qui va à l'encontre des intérêts d'autres groupes. C'est la main invisible du pluralisme : *les checks and balances* contrôlent l'exercice du pouvoir⁵¹.

A côté de cette conception pluraliste, le néo-corporatisme considère que l'association étroite des acteurs privés à la formation des politiques qui les concerne est un moyen d'assurer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques. Selon Philip Schmitter⁵², il s'agit « d'un système de représentation des intérêts dans lesquels les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées-sinon créées- par l'État et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives, en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et des intérêts ». Les relations entre le groupe et les pouvoirs publics sont alors basées sur une concertation étroite et prolongée pour l'élaboration et la gestion d'une politique publique. Nous avons déjà remarqué que pour de nombreux auteurs, le COPA s'est inscrit dans les années soixante dans une relation de type corporatiste avec la Commission européenne. En modifiant la perspective habituellement

51 Cette vision se rapproche de la gouvernance européenne et de sa vision enchantée où le système européen correspondrait à un idéal de démocratie à la recherche d'un bien commun. Cependant cette vision néglige le fait que le gouvernement de l'UE est dominé par des groupes aux ressources différenciées qui participent également à la compétition des groupes pour le pouvoir. L'accès aux réseaux de gouvernance est inégal et des conflits et intérêts divergents influencent la décision publique.

52 Phillippe Schmitter, « Still the Century of corporatism ? », *Review of politics*, vol. 36, n°1, 1979, cité par Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, vol. 2, n° 10, 2003.

appliquée aux groupes d'intérêts, on se propose ici de considérer davantage le lobbying comme *un* mode d'action spécifique que comme *le* répertoire d'action privilégié des groupes à l'échelle de l'UE.

1.2 Le lobbying, une stratégie de représentation interne des intérêts

A l'instar des études sur l'Europe qui présentent le lobbying comme l'apanage des groupes européanisés, l'influence sur les décideurs publics est une pratique historiquement largement répandue. Le mot lobbying apparaît au 19^{ème} siècle. Il vient du mot anglais lobbies initialement « antichambre, couloir, vestibule d'un hôtel ou d'une assemblée », et qui a pris le sens de « groupe d'influence soutenant une cause, une catégorie d'intérêts ». De là est née l'action de lobbying suivie par ces groupes. Cette pratique n'est pas récente. Les dirigeants politiques du 19^{ème} siècle étaient massivement issus de familles d'industriels bourgeois, ces derniers jouissaient de relations interpersonnelles étroites avec les responsables au pouvoir. La pratique du lobbying semble même pour certains inhérente au développement de la démocratie. Maurice Duverger⁵³ explique que si les partis politiques sont apparus dans le contexte de démocratie libérale, il en est tout autrement des groupes de pression qui préexistent à ce contexte historico-politique et se sont manifestés dans tous les régimes à toutes les époques. Le lobbying n'est donc pas une pratique qui est propre aux institutions européennes. Au niveau national, les groupes d'intérêt tentent d'influencer les décisions des décideurs en diffusant leurs points de vue, et pour essayer d'imposer un cadre d'interprétation du problème. Les médias, les relations interpersonnelles et plus institutionnelles permettent ainsi aux lobbyistes d'imposer une vision du monde spécifique qui sert leurs intérêts.

De même, dans les études ayant trait à l'européanisation de l'action collective, le lobbying apparaît comme le répertoire d'action privilégié des groupes d'intérêt à l'échelle de l'UE. Cependant le lobbying recouvre des pratiques

53 Duverger Maurice, *Introduction à la politique*, Paris, le Seuil, 1985.

professionnelles extrêmement distinctes. Hélène Michel⁵⁴ en relève plusieurs aspects. Le *Networking* apparaît comme la constitution et la mise à jour de carnets d'adresses, jusqu'aux rencontres, en passant par des prises de contact régulières. Le *Monitoring* consiste à assurer une veille juridique, effectuer des revues de presse, consulter des sites web, lire différents courriers, suivre des dossiers et rédiger des positions de synthèse, et d'être en mesure de les défendre lors de réunions où siègent des représentants de la Commission et du PE. Les lobbyistes effectuent en outre des activités de *Fund Raising* lorsqu'ils recherchent des fonds communautaires. Ils se chargent également, en fonction de leur formation, de constituer « des dossiers juridiques, parfois judiciaires délégués à des avocats à la Cour ».

Le lobbying est donc multiple et l'analyse doit prendre en compte cette diversité. En outre, il semble que ce mode d'action repose, à l'échelle de l'UE, sur l'expertise. Dans son étude sur l'école du Public affairs, Hélène Michel⁵⁵ montre comment les formateurs promeuvent, à travers ce type de stage de lobbying, la profession de lobbying et sa définition. Ces derniers enseignent aux stagiaires la façon dont on produit un point de vue lisible, et scientifique. Cette vision normative impose ici l'idée selon laquelle les lobbyistes doivent adopter un discours scientifique.

Ainsi, le lobbying, tel qu'il est mené à l'échelle de l'UE, semble s'appuyer majoritairement sur la production d'expertises dites scientifiques. L'utilisation de la science comme mode de représentation des intérêts avait déjà été repérée par Michel Offerlé⁵⁶. L'auteur identifie trois modes de représentation des groupes d'intérêt. Selon lui, les groupes peuvent s'appuyer sur le recours à la morale, sur le recours au nombre et/ou sur le recours à la science.

Le recours au nombre, à travers les manifestations transnationales de masse, ne semble avoir qu'une influence limitée sur le processus décisionnel. Les manifestations de masse servent avant tout, d'une part, à conforter la place

54 Michel Hélène, «Un groupe en pratiques, les pratiques d'un groupe », dans *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

55 Michel Hélène, « Former au public affairs. Défense et illustration d'une profession » dans Hélène Michel, *Lobbying et lobbyistes de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

57 Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Monchrétien, 1992.

d'interlocuteurs légitimes des groupes les plus puissants, et d'autre part à réaffirmer l'unité du groupe. Le recours à la morale paraît peu employé. Le lobbying, et l'expertise sur laquelle il repose, semblent quant à eux beaucoup plus investis par les groupes d'intérêt. Dans les sections suivantes, nous explorerons donc le lien entre le recours à la science et la participation des groupes au processus décisionnel, à travers l'étude des comités d'experts organisés par la Commission. Nous montrerons en outre que l'expertise constitue bien un mode d'action spécifique, et correspond aussi à un mode rhétorique encouragé par les institutions européennes, qui tend à limiter la conflictualité.

2- L'expertise comme mode dominant de représentation des intérêts

2.1 L'expertise une caractéristique des sociétés démocratiques ?

Pour de nombreux auteurs, le développement de l'Etat moderne repose sur la systématisation de l'expertise⁵⁷. En analysant les procédures d'expertise lors des instructions judiciaires, Michel Foucault a révélé le rôle de la formation et de l'opérationnalisation de savoirs qui permettent le calcul rationnel et la normalisation du citoyen. Habermas⁵⁸, a dans les années soixante-dix, également étudié le rapport entre le politique, la science et l'opinion publique. Selon lui, l'idéologie technocratique substitue progressivement la science et la technique à

57 Selon Michel Foucault, à partir du 18ème siècle, le pouvoir du souverain change et la vie devient l'enjeu privilégié du pouvoir donnant ainsi lieu à l'émergence d'un biopouvoir, dont la fonction est essentiellement la gestion de la vie. Ainsi Michel Foucault se demande comment s'exerce ce nouveau pouvoir et s'interroge sur les technologies du pouvoir, qui ne se présente plus exclusivement dans le code du droit et de la souveraineté, ces codes masquant au contraire des nouveaux modes d'exercice du pouvoir, mais sur le double jeu des mécanismes disciplinaires et normalisateurs. Ainsi, Pour Foucault, les nouveaux procédés de pouvoir reposent non pas sur le droit mais sur la technique, non pas sur la loi mais sur la normalisation, et enfin non plus sur le châtiment mais sur le contrôle qui s'exercent à des niveaux et dans des formes qui débordent l'Etat et ses appareils. Foucault Michel, *Surveiller et punir*. Paris, Broché, 1993. Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.

58 Jürgen Habermas distingue ainsi trois groupes dans les sociétés guidée par l'idéologie technocratique, le premier rassemble les élites économiques et politiques, le second des experts spécialistes et enfin un troisième groupe, une masse dépolitisée. Jürgen Habermas, *La Technique et la Science comme idéologie (1963)*, L'Admiral, Éd. Denoël, 1973.

l'action démocratique des citoyens. Plus récemment, les recherches relatives à la production l'expertise et à son influence sur l'action publique se sont développées et montrent que l'expertise serait devenue une caractéristique essentielle des sociétés démocratiques modernes⁵⁹. Le recours de plus en plus systématique aux experts, dans une société du risque⁶⁰, invite à se questionner sur la place et l'origine de l'expertise proposée. Ce phénomène est particulièrement développé à l'échelle de l'Union européenne, et Sabine Saurugger⁶¹ met en évidence une forme d'expertification de l'UE, c'est-à-dire à un recours massif à l'expertise, remarquable notamment au sein de la Commission européenne et du Parlement. Les décideurs, lorsqu'ils ne possèdent pas les savoirs nécessaires à la prise de décision, peuvent réunir, grâce à l'expertise, des connaissances précises. De plus, elle permet de légitimer leurs actions, dans la mesure où celles-ci sont fondées sur la science, et de crédibiliser leur position auprès des autres instances décisionnelles de l'UE.

Le recours à l'expertise renvoie toutefois à des situations très hétérogènes. Les situations d'expertise rassemblent des experts particuliers, à un moment précis et s'inscrivent dans une histoire sociale singulière. On emploie pourtant de façon indifférenciée les mots « expertise » et « expert » pour qualifier des phénomènes bien différents. Il s'agira de faire appel à un expert judiciaire auprès d'un tribunal, à un expert psychiatrique dans le cas d'affaire de mœurs, à un expert automobile pour évaluer les dommages d'une voiture, à un expert scientifique pour des questions environnementales ou médicales. Les différents usages mettent en évidence les conflits symboliques autour des mots experts et expertise. En se référant à l'étymologie du mot, comme nous le propose Jean-Yves Trépos⁶², « expertise renvoie en latin à « expérience, [...] c'est-à-dire à l'épreuve : celui qui a éprouvé (expertis), qui a affronté les dangers (experiti), est supposé capable de surmonter passions et idéologies ». Les instances décisionnelles européennes

59 Dubois Vincent, Dulong Delphine, (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS, 1999.

60 Beck Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2003.

61 Saurugger Sabine, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 52, 2002.

62 Trépos Jean-Yves, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.

semblent particulièrement enclines à employer ces notions. Le recours aux experts est extrêmement courant à l'échelle de l'UE tant au moment de la consultation que de la prise de décision et de l'évaluation. Le nombre de sujets et de domaines politiques ne cesse de croître et les élites politiques justifient de plus en plus leurs décisions grâce au travail des experts⁶³. Plus encore, Cécile Robert⁶⁴ a montré que les fonctionnaires européens et la Commission établissent une opposition entre ce qui est *politique* et ce qui est *technique*. Ces derniers assimilent ce qui est politique aux enjeux nationaux, ce qu'ils opposent à la dimension technique caractérisée par la neutralité, l'indépendance, la technicité et l'expertise...Selon l'auteur, l'absence de légitimité démocratique de la Commission lui interdit d'assumer un rôle officiellement politique, celle-ci s'appuie donc sur la dimension technique pour légitimer l'orientation de ses propositions. Elle masque ainsi la dimension créatrice et idéologique de son travail en présentant ses actions comme des orientations techniques et juridiques. Empiriquement, les dimensions politiques et techniques, entendues ici comme des concepts scientifiquement définis, sont largement enchevêtrées d'où la difficulté de les différencier⁶⁵. Le refoulement de la dimension politique des fonctionnaires et de l'institution constitue ainsi « un puissant instrument de légitimation de la Commission elle-même, et de ce qu'elle fait ». L'expertise occupe alors une place essentielle dans le travail de définition et de légitimation de la Commission et des fonctionnaires européens.

L'expertise constitue une ressource essentielle pour les décideurs européens. Elle leur permet de légitimer des orientations politiques, et peut s'avérer aussi un moyen d'action utile pour les groupes d'intérêt. Ces derniers, en

63 Sabine Saurugger considère que le pouvoir laissé aux experts remet en cause les concepts de la démocratie fondée essentiellement sur la participation représentative individuelle aux décisions. Saurugger Sabine, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, 2002.

64 Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001.

65 Joana Jean et Andy Smith, grâce à une sociographie des commissaires européens depuis 1967, ont mis en évidence la dimension éminemment politique de leur position. Cf. Joana Jean et Andy Smith, *Les commissaires européens*, Paris, Presses de Science Po, 2002. Et Robert Cécile, 2001, *op. cit.*

fournissant des rapports sur la situation agricole, sont en mesure de diffuser certaines de leurs idées et d'orienter, de cette façon, la politique publique. L'efficacité de «l'expertise» proposée par les syndicats dépend des compétences dont sont dotées les instances décisionnelles. Ainsi, la DG Agri dispose d'une cellule « analyses et prospection » depuis le début des années quatre-vingt dix, et est en mesure de fournir sa propre expertise. De plus, les groupes d'intérêt agricoles ne sont plus les seuls à pouvoir proposer une expertise, puisque d'autres groupes, et notamment les groupes environnementalistes, sont à même d'exposer leur propre « savoir ». Enfin, pour les instances décisionnelles, les syndicats agricoles sont perçus, non comme des experts, capables de fournir une expertise prétendument neutre, mais comme des militants porteurs de revendications. Plusieurs études ont montré que la DG Agri ne semble pas prendre en compte l'expertise proposée par les syndicats agricoles et surtout ne pas en avoir besoin, comme cela a été le cas lors de l'élargissement au PECO⁶⁶. La Commission invite toutefois les OPA à agir en tant qu'expert, à l'échelle de l'UE.

L'utilisation de l'expertise et de la légitimité des experts est, à ce titre, particulièrement ambiguë à l'échelle de l'Union européenne. On remarque un premier glissement du sens du mot « expertise » puisque, pour la Commission européenne, les syndicats concernés par les orientations agricoles pourraient être à même de proposer une expertise. Les syndicats seraient-ils capables de prendre un recul si important qu'il leur permettrait d'adopter un regard neutre sur les situations agricoles ? Ou l'expertise ne correspondrait-elle pas plutôt à un mode rhétorique particulier qui rendrait possible la participation au débat ? A travers

⁶⁶ Plus précisément, dans les années quatre-vingt dix, la DG Agri était chargée d'élaborer les politiques agricoles et des propositions pour la prochaine réforme de la PAC liée à l'ouverture des négociations au sein de l'OMC et surtout à l'élargissement de l'UE aux PECO prévu en 2004. Dans le contexte de l'élargissement, la DG I responsable des relations extérieures, de l'Ostpolitik et de l'élargissement de l'UE va également être impliquée dans les propositions de réforme de la PAC. Si un rapport de force va émerger entre la DG Agri, soucieuse de conserver ses prérogatives en matière agricole, et la DG I, qui décide d'utiliser les fonds financiers du programme PHARE pour financer un certain nombre d'études sur la politique agricole en Europe centrale et orientale et sur l'influence que ces agricultures auraient sur l'avenir de la PAC, aucune de ces deux DG n'a fait appel aux syndicats agricoles des quinze Etats membres pour obtenir de l'expertise sur la situation agricole dans les PECO. Saurugger Sabine, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2003.

l'analyse du fonctionnement des différents comités « d'experts » de l'UE, nous montrerons l'utilisation et les effets ambigus de l'expertise au niveau de l'UE. Il s'agira de comprendre comment l'expertise peut être un moyen pour les agriculteurs de représenter leurs intérêts. Nous montrerons que la Commission utilise l'expertise pour légitimer l'orientation de ses actions, et que les groupes d'intérêt proposent de l'expertise à l'administration communautaire afin de diffuser leurs positions. S'il s'agit de s'intéresser dans notre propos aux formes de la représentation des intérêts, il convient surtout de s'interroger sur le statut d'expert que la Commission propose aux membres des groupes d'intérêt.

2.2 Ambiguïté de la notion d'expert dans les comités d'experts de la Commission européenne

Il n'est aujourd'hui pas une politique de l'Union européenne, pas une norme communautaire à l'élaboration desquelles ne soi(en)t associé(s) un ou plusieurs comité(s) d'experts. Composés selon les cas de délégués des administrations nationales, de représentants de groupes d'intérêt et d'organisations issues de la société civile, et/ou de professionnels recrutés au nom de leurs compétences techniques et scientifiques, ils sont chargés d'assister, d'accompagner, de conseiller la Commission dans l'exercice de ses prérogatives (pouvoir d'initiative, production réglementaire, mise en œuvre des politiques communautaires). Si leurs modalités de constitution et de fonctionnement varient, selon les secteurs et/ou en fonction des périodes, ces comités d'experts, dont le nombre a récemment été évalué à près d'un millier⁶⁷, sont au cœur du processus décisionnel européen. Ils rassemblent des professionnels extérieurs aux institutions communautaires et des agents de la Commission, ces derniers étant chargés de les animer. Ces comités sont parfois présentés comme le moyen d'une ouverture à la société civile et d'une meilleure prise en compte de l'expertise des administrations nationales ou, au contraire, comme un mode de fonctionnement caractéristique d'un système politique européen opaque, élitiste et technocratique.

67 Larsson Torbjörn, « Pre-cooking. The world of expert groups in the European Union », étude pour le compte du groupe d'experts sur les finances publiques (rattaché au ministère suédois des finances), avril 2003.

Appréhendés comme un mode de gouvernement communautaire, ces comités d'experts soulèvent un ensemble de questions centrales pour l'analyse de la légitimation de l'Union européenne. En tant que procédures de consultation de professionnels extérieurs aux institutions communautaires, l'analyse des comités d'experts permet d'examiner comment les acteurs du secteur agricole visés par les politiques européennes, participent, via l'expertise, à l'élaboration et à la légitimation de celles-ci. De plus, les comités d'experts semblent accorder une place essentielle aux registres techniques et scientifiques comme mode d'argumentation et de légitimation. Ce type de groupes constitue un objet d'étude privilégié pour l'analyse des enjeux et usages des stratégies de technicisation et de dépolitisation sur la scène bruxelloise⁶⁸.

Les recherches sur les groupes d'experts de l'UE sont pourtant extrêmement limitées. Quelques études abordent de façon anecdotique leur fonctionnement, et il s'agit bien souvent de montrer dans quelle mesure le recours à ces comités se justifie, au regard de différentes conceptions de ce que serait un fonctionnement démocratique du système politique européen⁶⁹. Plusieurs recherches consacrées à des comités réunissant des représentants des Etats membres et de la Commission ont toutefois cherché à montrer comment la socialisation réciproque des membres du comité les conduit à adopter des modes de négociation plus favorables au compromis⁷⁰. Toutefois ces enquêtes demeurent assez limitées dans la mesure la notion de socialisation est essentiellement abordée à partir d'enquêtes statistiques, de questions fermées et déconnectées des contextes et enjeux des négociations. La recherche ethnographique mise en place ici vise à saisir les modalités de fonctionnement des groupes et les logiques de socialisation

68 Je remercie vivement le travail de groupe qui a été mené au sein de l'ACI « les comités d'experts de l'UE », pilotée par Cécile Robert, dans lequel la problématisation de cet objet d'étude a été élaborée.

69 Magnette Paul, « Conclusion : diffuse democracy in the Eu : the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003. Dehousse Renaud (2003), « Comitology : who watches the watchmen ? », *Journal of european public policy*, vol. 10, n° 5, 2003, ou encore Dogan Rhys, « Comitology : little procedures with big implications », *West European Politics*, vol.18, n° 1, 1997.

70 Trondal Jarle, Veggeland Frode, « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 1, 2003.

en s'intéressant à la nature des échanges et des débats tenus lors des comités d'experts.

On compte plusieurs types de groupes et de comités qui rassemblent des experts à l'échelle de l'UE. Sur le site Internet de la Commission européenne comme sur les documents internes de DG Agri, la distinction entre les différents groupes d'experts n'est pas clairement établie. L'expression « expert » y est utilisée pour désigner les membres de deux types de groupes particuliers. Il s'agit d'une part des membres des *Comités consultatifs* devenus *Groupes consultatifs* depuis 2004 qui représentent « la société civile », et des *Comités d'experts* stricto sensu dans lesquels les intervenants doivent présenter des qualités scientifiques. Les prérogatives, l'influence et la légitimité des acteurs qui interviennent dans ces deux types de groupes diffèrent profondément. Les fonctionnaires de la Commission et les experts interrogés estiment qu'il n'est pas demandé aux membres des groupes consultatifs de rechercher une certaine forme d'indépendance et de neutralité. Les groupes consultatifs de la Commission européenne sont alors composés « d'experts » qui ne sont autres que des *stakeholders*, c'est-à-dire les représentants des différents groupes d'intérêt concernés par une politique européenne. Le groupe consultatif du sucre est à ce titre composé pour moitié d'*experts* de la production, ce sont les syndicalistes agricoles nationaux, et l'autre moitié rassemble des *experts* du commerce, de l'industrie, de la consommation, des travailleurs, représentés par un lobbyiste ou un directeur général. On constate la même répartition dans le groupe consultatif tabac.

Afin de saisir la distinction entre les différents types de comités et d'intervenants, nous présenterons brièvement le fonctionnement des comités d'experts formés par la Commission dans lesquels elle souhaite que les intervenants soient issus du monde scientifique. Il s'agira d'abord d'analyser le fonctionnement et les prérogatives d'un comité d'expert scientifique « tabac », (il n'existe pas de comité d'experts « scientifiques » dans le secteur sucre), puis il

conviendra ensuite de s'intéresser aux groupes consultatifs tabac et sucre organisés par la DG Agri.

Les « comités d'experts » et la Commission européenne (tableau récapitulatif réalisé par Stéphane Bracq dans le cadre de l'ACI sur les comités d'experts de la Commission)

Type de comité ou groupe en relation avec la Commission	Critère de distinction
1. Comitologie : -groupes consultatifs -comités de gestion -comité de réglementation	Gestion et exercice des mesures d'exécution
2. expertises scientifiques -comités scientifiques -groupes scientifiques composés d'experts indépendants	Evaluation préalable indépendante de la décision politique finale : -des propositions de la Commission (initiative) -des mesures d'exécution envisagées
3. experts en initiatives nouvelles -groupe de haut niveau d'experts -groupe d'experts (non gouvernementaux) qui peut se décomposer en groupe de travail	Pouvoir d'initiative de la Commission

2.3 L'influence et la légitimité des groupes d'experts « scientifiques »

Les groupes d'experts « scientifiques » dans le secteur agricole sont réunis sur demande de la Commission dans deux situations différentes. Il peut s'agir de groupes ponctuels constitués afin d'aider les pouvoirs publics européens à répondre à une question précise. Il peut s'agir également de groupes d'experts permanents chargés de conseiller sur la durée l'orientation d'une politique publique.

Le groupe Lachaux, du nom de son président, fait partie des comités d'experts ponctuels auquel la Commission a fait appel dans le cadre de la préparation de ses décisions. L'objectif du Comité Lachaux était de préparer la réforme de l'OCM tabac de 1992 pour mettre fin au climat relativement pesant qui régnait dans le secteur. Le directeur de la division tabac de la DG AGRI, Antonio Quatraro était soupçonné de favoriser les intérêts de ses compatriotes italiens. Il sera d'ailleurs écarté de l'unité tabac en 1990. Selon certaines rumeurs, qui doivent être considérées comme des révélateurs du climat qui régnait à cette époque, une partie de la mafia italienne « aurait aidé » l'ancien directeur de l'unité tabac à se suicider quelques mois plus tard, rue de la Loi.

Le groupe Lachaux a été officiellement mis en place en février 1990 par le Directeur général de l'agriculture, Guy Legras. Ce dernier était un proche de Ray Mac Sharry qui fut notamment à l'origine de la première réforme profonde de la PAC. Guy Legras missionne alors André Lachaux, conseiller maître à la Cour des comptes française. Ce dernier avait été directeur des marchés au ministère français de l'agriculture et c'est dans ce cadre que Guy Legras et André Lachaux avaient entretenu eu des contacts réguliers. D'après Monsieur Lachaux, Guy Legras souhaitait trouver une personne capable de calmer les tensions à l'intérieur du groupe, tout en lui assurant une certaine légitimité aux yeux des partenaires de la DG Agri particulièrement critiques vis-à-vis de la gestion du tabac communautaire.

Le sérieux de l'institution auquel André Lachaux était rattaché, aurait selon lui, motivé son recrutement. D'après la catégorisation de Christian Lequesne et Philippe Rivaud⁷¹, André Lachaux pourrait s'apparenter à cet expert sage, dont la légitimité est basée non sur sa proximité avec les citoyens concernés, mais sur une légitimité professionnelle et institutionnelle. Le chef et les fonctionnaires de l'unité tabac ont été écartés du groupe d'experts en raison des soupçons de corruption qui planaient sur cette unité. Le groupe était composé de sept membres également choisis par Guy Legras : le président Lachaux, deux fonctionnaires de la DG Agri et quatre représentants socioprofessionnels. La présence de ces derniers légitimait

71 Lequesne Christian, Rivaud Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue française de science politique*, vol.51, n° 6, 2001.

les conclusions du groupe notamment aux yeux des producteurs. Les deux fonctionnaires retenus ont été choisis au sein du FEOGA⁷². Selon André Lachaux, Guy Legras avait souhaité qu'ils soient de la nationalité des principaux pays producteurs, d'où le choix d'un grec et d'un italien afin de leur faire apprécier l'impact des réformes proposées sur les producteurs de ces pays. Il semble que les deux fonctionnaires aient joué un rôle de médiation et apporté la vision supranationale nécessaire pour justifier l'action du groupe. La légitimité du comité reposait sur les compétences institutionnelles et symboliques de M. Lachaux, tout en s'assurant une légitimité « de terrain » grâce aux représentants socioprofessionnels, tandis que les fonctionnaires européens intervenaient en tant que médiateurs et garants de l'intérêt communautaire.

L'ensemble des membres s'est réuni une fois par semaine pendant cinq mois. Le groupe a auditionné une cinquantaine de responsables du secteur tabac, et les propositions qu'il a retenues l'ont été par consensus et n'ont pas donné lieu à un vote. Plus de 80% desdites propositions ont été adoptées par la Commission dans son projet de réforme de l'OCM tabac en 1992, ce qui révèle l'impact de ce type de comité d'experts. La réforme acceptée, le groupe Lachaux n'a plus eu de raison de perdurer.

Parallèlement à ce type de groupe d'experts ad hoc composés d'acteurs aux légitimités différentes et principalement sur celles d'un expert « sage », il existe des groupes d'experts permanents. Ce type de groupe repose essentiellement sur les compétences scientifiques des experts, et à ce titre la neutralité de leurs interventions apparaît comme une évidence aux fonctionnaires interrogés⁷³. La légitimité scientifique constitue à ce titre, une justification forte des orientations suivies par les comités. S'ils étaient dans les années quatre-vingt dix sous l'égide de la DG Agri et semblaient assez actifs, c'est la DG Santé des consommateurs (SANCO) qui est désormais chargée de les organiser. En effet en 1999, la Direction générale de la Santé des consommateurs est créée suite notamment aux différents scandales des années 90 (vache folle, bœuf aux hormones...). Le comité scientifique et technique du fonds communautaire de recherche et d'informations

⁷² Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

⁷³ Entretien avec un fonctionnaire de la DG Sanco, réalisé faute de mieux par téléphone.

dans le domaine du tabac, et le Comité des experts cancérologues, tous deux liés à la DG Agri, sont transférés vers la DG Sanco. Ils sont composés d'universitaires (médecins, toxicologues...). Ce transfert de compétences de la DG Agri vers la DG Sanco correspond d'une part à la nécessité de donner du contenu et de la matière à une DG récente. D'autre part, cela correspond à la perte de légitimité de la DG Agri au sein de la Commission. En effet, accusée d'être en partie responsable des dérives budgétaires des années soixante-dix et quatre-vingts⁷⁴, et décrédibilisée de par l'oreille trop attentive qu'elle prêterait aux organisations professionnelles, la DG Agri s'est vue dépossédée de deux comités d'experts ayant trait au tabac, pour ne conserver exclusivement que les groupes consultatifs⁷⁵.

Ces comités d'experts ponctuels ou permanents ont pour objectif d'aider la Commission dans l'orientation des politiques publiques. Les missions des groupes consultatifs diffèrent. Ce type de groupe est présenté par la Commission comme le lieu de rencontre et de débat privilégié entre elle et « la société civile⁷⁶ ». L'impact de ces experts de « la société civile » sur les politiques agricoles est difficile à mesurer. On se propose en premier lieu de cerner l'évolution des comités consultatifs devenus groupes consultatifs en mettant notamment en évidence l'évolution de leur fonctionnement dans les deux secteurs agricoles qui nous intéressent, le tabac et la betterave à sucre. Nos investigations ont pu être davantage poussées dans le secteur du tabac, cependant les dernières observations réalisées dans les groupes consultatifs du sucre nous ont permis de déceler des distinctions importantes, ce qui a permis de neutraliser les éventuelles spécificités d'un secteur en crise, tel que peut l'être la tabaculture.

74 Fouilleux Eve, 2003, *op. cit.*

75 Ce transfert de compétences ne s'observe pas aussi clairement pour les boissons spiritueuses puisque la DG Sanco n'est chargée que d'un groupe d'expert temporaire alcool, alors que la DG Agri est encore responsable de plusieurs groupes. Pour une analyse approfondie de l'invention de cette DG Cf Sébastien Guigner, « Institutionalizing public health in the european union : the thrills and spills of politicization », in Andy Smith (éd.), *Politics and the European Commission*, London Routledge, 2003.

76 La notion de « société civile » est employée ici avec précaution puisque d'une part, concrètement, la société civile à l'échelle de l'UE tend à ne prendre en compte que les groupes les mieux organisés. D'autre part, seul un petit nombre d'acteurs, les représentants ou les délégués, participent réellement au processus décisionnel.

2.4 Des comités consultatifs (advisory committee) aux groupes consultatifs (advisory group): réformes et évolutions

Dès la création des organisations communes de marché (OCM) tabac et sucre, en 1962, des comités consultatifs se réunissent sur convocation des services des unités concernées de la DG Agri. Ces consultations n'ont pas d'influence directe sur les politiques publiques agricoles dans la mesure où aucune décision n'y est prise mais elles doivent permettre d'orienter au mieux les propositions de l'administration communautaire. Il s'agit avant tout de présenter certaines des positions de la Commission et de permettre l'expression des membres des comités. Officiellement, les missions des groupes consultatifs ont peu évolué. Cependant leur organisation peut révéler la transformation du rôle de l'expertise et de la consultation à l'échelle de l'UE. En interrogeant les fonctionnaires⁷⁷ de la Commission chargés de l'organisation de ces réunions, nous avons pu saisir l'évolution de ce type de groupe. De plus, la recherche empirique a permis de remarquer que ces fonctionnaires n'avaient que peu d'informations sur l'influence que pouvaient avoir ce type de groupe sur la décision publique, et m'ont recommandée de m'adresser aux fonctionnaires des unités sucre et tabac. A contrario, ces derniers n'avaient que peu d'idée sur les modalités de recrutement des membres des groupes consultatifs. De plus, ces fonctionnaires directement chargés de la gestion technique des OCM se sont montrés peu enthousiastes quant à la qualité éventuelle des informations qu'ils pouvaient retirer de ces groupes.

Le comité consultatif du tabac regroupait en 1962 des représentants de producteurs de tabac, de l'industrie et du commerce ainsi que des représentants des salariés du secteur et des consommateurs. Dans les années soixante, les membres sont nommés par la Commission sur proposition des organisations professionnelles agricoles (OPA). Le comité consultatif comptait quarante-quatre

⁷⁷ Ces fonctionnaires font partie de l'unité 3 de la DG Agri « Relations avec les autres institutions communautaires et ONG agricoles ». On remarque comme on a déjà pu le signaler que ce n'est pas le mot syndicat qui est utilisé pour nommer les organisations agricoles, mais le terme d'ONG. Les syndicats sont ainsi assimilés à l'ensemble des autres organisations concernées par l'agriculture.

membres. Vingt-deux postes étaient attribués aux producteurs, quatre au commerce, neuf à l'industrie, six aux travailleurs agricoles et enfin trois aux consommateurs. Leur mandat était de trois ans.

Quelques réformes ont légèrement fait évoluer le fonctionnement des comités, puis ceux-ci ont été profondément réformés en 1998. Les comités disparaissent et sont remplacés par des groupes plus larges dans lesquels sont rassemblées les différentes filières agricoles concernées. Afin de faciliter la gestion horizontale des secteurs concernés par la PAC, on tente de fusionner les différents groupes. Cela permet notamment de rassembler des productions qui semblent relativement proches en formant un groupe « grandes cultures » dans lequel se trouve, entre autre, celui du sucre, un « groupe viande animale » et dans le cas du tabac, un groupe « cultures spécialisées ». On fait converger les modes de gestion des secteurs ce qui permet notamment d'atténuer les spécificités des filières. La Commission a prévu à l'article 5 de sa décision n°98/235, que dans le cadre d'un comité, peuvent être réunis un ou plusieurs groupes permanents composés d'experts ou de représentants nommés par la Commission, sur proposition des organisations socio-économiques.

Des comités consultatifs ont été créés dans les deux secteurs étudiés. Le groupe permanent tabac est composé de vingt-et-un membres nommés pour cinq ans, dont six représentants des agriculteurs, quatre du commerce, un des consommateurs, quatre des coopératives tabacoles et six de l'industrie. Afin de pourvoir les 21 sièges disponibles, la Commission choisissait parmi trois experts proposés par les organisations professionnelles agricoles. D'après les propos des fonctionnaires de la DG agri, il était demandé aux OPA d'essayer de maintenir un équilibre géographique entre les experts, et de rechercher la parité hommes femmes. La Commission sélectionnait alors l'expert qui lui semblait le plus adapté et cela lui permettait de veiller à une certaine diversité.

En 2004, une nouvelle réforme vient modifier le fonctionnement des comités qui désormais se nommeront groupes consultatifs, afin de marquer la différence entre les *comités de gestion*, composés des membres des administrations nationales, et les *comités consultatifs* devenus groupes consultatifs.

L'élargissement aux PECO en 2004 a favorisé la remise en question de l'organisation de la consultation. L'objectif était d'alléger la mission et le fonctionnement des groupes. Le nouvel amendement de 2004 annule la nomination d'experts par la Commission sur proposition des OPA européennes. La nouveauté réside dans la sélection des membres. En effet, il ne s'agit plus d'experts nommés par la Commission sur proposition des OPA, mais d'experts désignés par leur organisation transnationale⁷⁸. La Commission abandonne, de cette façon, toute forme de contrôle sur la nomination des experts, et s'en remet aux organisations européennes : ce sont à présent elles qui sont chargées pour chaque groupe consultatif de faire participer l'expert qui serait le plus à même d'intervenir dans chaque réunion selon l'ordre du jour abordé. Ce nouvel amendement a notamment pour but de laisser davantage de flexibilité aux organisations.

« L'ordre du jour change, au fur et à mesure et peut être qu'une personne qui est qualifiée pour parler du découplage ne l'est pas pour parler de je ne sais pas, de la mise en jachère...donc depuis 2004 on ne parle plus de membres nommés mais d'experts qui sont désignés par leur organisation, enfin on les appelait déjà experts avant... »Entretien DG AGRI, avril 2006.

On demande à « l'expert » des compétences techniques sur une thématique particulière plutôt que d'être en mesure d'avoir une réflexion globale sur l'organisation d'un secteur. De plus, il ne s'agit plus pour ces experts de représenter un secteur particulier ce qui nécessite une certaine représentativité des membres, comme l'exigeait la Commission en veillant à conserver un équilibre entre les sexes, les origines géographiques, le type d'agriculture, etc. Cette exigence

⁷⁸ Notons que cette forme de sélection conforte la place des eurogroupes transnationaux à vocation générale. Ainsi les tabaculteurs européens doivent faire partie du COPA pour espérer être sélectionnés comme experts. Le COPA après avoir sélectionné un expert transmettra son choix à la Commission. Les transformateurs de tabac doivent également faire partie de la CELCAA (comité européen de liaison du commerce agro alimentaire) puisque c'est à la CELCAA que la Commission envoie les invitations aux groupes consultatifs alors même que leurs activités sont plutôt éloignées des activités représentées par la CELCAA. Les industriels du tabac font partie quant à eux de la CIAA (Confédération des industriels de l'industrie agro-alimentaire).

n'a plus lieu d'être ici puisqu'on demande avant tout à l'expert de maîtriser des compétences techniques dans un domaine spécifique.

La sélection des experts revient donc depuis 2004 aux organisations européennes transnationales. A l'intérieur du groupe consultatif, les membres doivent élire un président et deux vice-présidents. La réforme de 2004 est venue également modifier les modalités de cette élection. Les membres candidats à la présidence du groupe proposent leur curriculum vitae à la Commission afin que celle-ci puisse « vérifier leurs qualités ». Les critères semblent assez flous. Pour le fonctionnaire chargé d'organiser le groupe consultatif « tabac », on attend d'un président qu'il maîtrise une autre langue que sa langue maternelle, mais cette qualité joue un rôle plus ou moins important selon l'origine géographique du prétendant. Ainsi un grec devra forcément pouvoir communiquer dans une autre langue puisque cette langue est étrangère à l'ensemble des experts. S'il s'agit d'un italien, c'est moins problématique dans la mesure où les industriels comme les transformateurs et quelques producteurs maîtrisent cette langue. Le fonctionnaire chargé d'organiser le groupe consultatif « tabac » déclare également que le futur président doit être une « personne qui sache de quoi elle parle pour être à même de présider une réunion ». De plus, dans le secteur du tabac, c'est le président, en personne, qui se charge de rédiger le compte-rendu de la réunion et de fixer un ordre du jour. Après avoir obtenu l'aval de la Commission, le compte-rendu du président est envoyé à chaque expert. On attend de cet acteur central du groupe consultatif qu'il soit dynamique et qu'il fasse preuve d'esprit de synthèse et de compétences rédactionnelles, tout en étant particulièrement ancré dans les réalités « de terrain ». Lorsque la candidature du ou des présidents a reçu l'approbation du fonctionnaire, ce dernier doit être élu par l'ensemble du groupe consultatif à la majorité qualifiée. D'après les fonctionnaires interrogés, dans la grande majorité des cas, l'ensemble des experts du groupe se sont consultés au préalable pour que l'élection d'un président ne soit qu'une formalité et qu'ils reçoivent officiellement le soutien de tous au moment de l'élection.

3- Les effets de la technicisation : socialisation à une forme d'action publique et dépolitisation sur la scène bruxelloise

Des experts, issus d'horizons multiples vont se rencontrer au sein des groupes consultatifs organisés par la DG Agri. Dans cette partie, nous posons l'hypothèse suivante : l'insertion dans un espace politique européen suppose pour un individu qu'il intériorise un ensemble de normes et de valeurs spécifiques qui le plonge dans un processus de socialisation à l'Europe. Plusieurs auteurs ont avancé l'hypothèse que la conduite collective de discussions sur un même domaine, de même que la fréquence et la régularité de leurs rencontres, conduiraient les membres des comités à se reconnaître progressivement des intérêts communs, et faciliteraient l'identification de solutions de compromis⁷⁹. Suivant cette perspective, il s'agit ici d'enquêter plus avant sur ces processus de socialisation. Peut-on observer l'élaboration progressive au sein de ces comités de règles informelles organisant les échanges ? Cela les conduit-il à re-hiérarchiser leurs objectifs, à favoriser la recherche de compromis et l'aboutissement des négociations ?

La socialisation peut être envisagée comme une forme d'apprentissage, renvoyant autant à l'acquisition de connaissances spécifiques qu'à l'intériorisation de normes. Jean Marie Pernot s'intéresse dans cette perspective à la construction de la Confédération européenne des syndicats⁸⁰ (CES) et montre comment le syndicat européen a participé à l'acculturation des élites syndicales nationales à l'espace politique et social européen. La CES a ainsi servi de « grande école » à l'intérieur de laquelle les responsables syndicaux⁸¹ ont, différenciellement, selon les

79 Christiansen Thomas, Kirchner Emil (eds), *Europe in change. Committee governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press. 2000.

80 Sur la CES et l'histoire de l'euro syndicalisme avant 1973, on pourra se référer aux travaux de Corinne Gobin, « Consultation et concertations sociales à l'échelle de la Communauté économiques européenne. Etudes des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991) », Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, 1996.

81 On peut d'ailleurs tenter d'expliquer la dissonance entre les prises de position de certains syndicats français, et notamment de la CGT, en faveur du non au référendum

enjeux de leur organisation au niveau national, acquis le sens des codes et des usages caractéristiques de la « sociabilité européenne »⁸². Ceci amène à s'interroger sur les enjeux de pouvoir à l'œuvre dans ces processus de socialisation. Les comités peuvent-ils être le lieu d'un travail de persuasion, notamment de la part des agents de l'administration communautaire, visant à promouvoir auprès des experts des conceptions spécifiques de ce que doit être l'action publique ?

Il n'a pas été aisé d'assister aux groupes consultatifs organisés par la Commission européenne. Après avoir rencontré les fonctionnaires des divisions sucre et tabac, j'ai contacté les fonctionnaires de la division « relations et communications avec ONG agricoles » chargés d'organiser les groupes consultatifs. Ces derniers participent à l'organisation des réunions, gèrent les invitations et renseignent les membres sur les procédures à suivre. Après m'être entretenue pendant près d'une heure avec eux, je leur ai soufflé l'idée qu'il serait peut être bon que j'observe le déroulement d'une groupe consultatif. Quelques semaines après, je leur ai envoyé un mail en leur faisant part cette fois de ma requête officielle. L'enquête sur les comités consultatifs s'inscrit dans le cadre d'une action concertée interdisciplinaire (ACI) pilotée par Cécile Robert⁸³. Des documents officiels soulignent l'appartenance des six chercheurs qui composent l'ACI et l'objectif de la recherche. Ils permettent d'assurer au fonctionnaire, et à sa hiérarchie, le caractère scientifique de l'étude et le renseigne sur la posture du chercheur. Celui-ci devra se cantonner à un rôle d'observateur. L'autorisation officielle obtenue, j'ai pu me rendre à ce type de réunions et examiner leur déroulement. Nous avons pu systématiser le contenu et la forme des interactions

français sur la Constitution, et la position favorable de la CES, à laquelle est liée la CGT depuis 1999, par la socialisation à l'Europe des syndicalistes de la CES, révélant ainsi la distance entre les espaces syndicaux nationaux et européens. Les membres du Comité national confédéral de la CGT ont en effet adopté, par quatre-vingt et une voix pour, dix-huit contre et dix-sept abstentions le texte qui rejette le projet de Constitution européenne en Février 2005.

82 Pernot Jean-Marie, « Une université européenne du syndicalisme. L'Europe des syndicats », *Politix*, n°43, 1998.

83 Cécile Robert est chercheuse au CNRS en sciences politiques, et rattachée à l'Université de Lille2.

formelles et informelles grâce à une grille d'observation présentée ci dessous. Ma présence n'a pas modifié le comportement des acteurs dans la mesure où la plupart me connaissait. Les experts des comités tabac venaient d'ailleurs me saluer, ceux du sucre, avec qui j'avais été en contact uniquement par mail à travers l'envoi de questionnaires, se montraient beaucoup plus distants. A la fois considéré comme un espion et un allié, les liens que le chercheur noue peu à peu par sa présence au long cours sur le terrain, l'écoute particulière lors des entretiens informels, font de lui un habitué, à défaut d'un des leurs⁸⁴.

GRILLE D'OBSERVATION : RENCONTRES TRANSNATIONALES

Date/ Lieu/ Objet

Ordre du jour

Organisation de la réunion : contexte

Echanges avant/après la réunion : éventuels retards, langue utilisée avant la réunion, sous groupe de représentants, interaction représentant/ représentant, représentant/fonctionnaire, degré d'inter connaissance des représentants

Objectifs de la réunion : objectifs avoués, informels

Appropriation de l'espace : place des différents représentants et des fonctionnaires

La présidence : Qui préside la réunion, ton, contenu et forme de la prise parole

Prise de parole (spontanée/demandée)

-Qui

-nombre de prise parole,

-contenu (politique/technique) : noter le vocabulaire employé

-Les oppositions à l'intérieur du groupe : les oppositions latentes, les oppositions déclarées

-A qui s'adresse la question, la remarque

3.1 Des groupes consultatifs « tabac » hors normes

Les groupes consultatifs « tabac » se sont déroulés, lors de nos quatre observations, de façon analogue, tant du point de vue du contenu échangé que de leur organisation. Alors que la durée des réunions devait être de quatre heures, elles se sont systématiquement terminées près d'une heure plus tôt, ce qui n'est

84 Laurence Nicolas, « Le chercheur en science sociales face à des situations conflictuelles : entre espion et allié, l'impossible statut de chercheur sur un terrain de discord », *Actions associatives, solidarités et territoires*, Publications de l'Université de Saint Etienne, 2001.

absolument pas le cas dans les groupes « sucre ». Le volume des négociations à traiter dans les réunions tabac s'est de plus en plus restreint, révélant ainsi les orientations prédéfinies de l'avenir du secteur.

Le dialogue et l'échange entre les différents intérêts exprimés et la Commission semblent assez houleux. Suite à une observation menée lors d'une réunion du groupe consultatif et grâce aux différents entretiens réalisés, on remarque que la portée réelle de ces réunions est largement questionnée. Il faut rappeler ici que depuis 1970, le nombre de planteurs a fortement diminué et cette diminution devrait se poursuivre. Les dernières orientations viseraient alors à accompagner au mieux la fin de la tabaculture en Europe. Elle ne devrait perdurer que sur certaines zones reculées et limitées. Cette idée semble assez bien intégrée par les fonctionnaires de la Commission comme l'illustrent les propos suivants :

si vous voulez dans le tabac, enfin le vin aussi ils sont en difficulté, mais au niveau de...de...l'évolution...de... dans le vin, on cherche un futur vraiment concret...dans le tabac...on oriente plus vers la reconversion, c'est l'impression que j'en ai, c'est plus délicat aussi...il faudrait vraiment voir avec le fonctionnaire de l'unité, mais c'est mon impression, mais quand à l'avenir du secteur...il n'y en a pas vraiment je crois...mais le tabac a toujours été le forum le plus virulent que je n'ai jamais eu...donc ça sert à quelque chose quand même, ne serait-ce qu'à déballer son sac ! (rire)...

On remarque, parmi l'ensemble des experts interrogés, un même constat sur l'inutilité des groupes consultatifs. Selon ces derniers, il faut y assister, cependant, les orientations de la Commission leur semblent déjà décidées. Les groupes consultatifs leur paraissent peu utiles dans la mesure où les informations qui s'y échangent pourraient être récoltées dans d'autres lieux et les questions qu'ils posent ne reçoivent pas les réponses qui pourraient les satisfaire.

Le registre de l'argumentation diffère d'un acteur à l'autre puisque certains tendent davantage à se glisser dans la rhétorique propre des fonctionnaires⁸⁵ de la Commission guidée par l'utilisation de l'expertise scientifique, pour mieux se positionner par rapport à eux. D'autres se situent davantage sur un registre revendicatif. Lors de l'observation d'une réunion, les questions émises par les producteurs aux membres de la Commission ne correspondent ni sur la forme ni sur le fond aux types d'interrogations auxquelles s'attendent les fonctionnaires européens. Ces derniers ne peuvent et ne savent y répondre. En voici quelques exemples :

Comment la Commission compte-t-elle faire à l'OMC, parce que moi j'ai l'impression que vous allez faire faire à l'Europe ce que vous avez fait au Portugal c'est-à-dire des ravages économiques avec des problèmes par rapport à l'industrialisation, par rapport à l'agriculture ! Et les services, oui, c'est important, mais essayons d'équilibrer tout ça et de considérer qu'il peut y avoir différents secteurs dans l'UE et qu'ils sont importants, alors que pensez-vous faire vraiment à l'OMC ? (Question d'un producteur, expert du comité consultatif tabac, observation groupe consultatif)

Moi j'aimerais savoir jusque où va aller M. Mandelson, parce que il a déclaré au COPA COGECA que en dépit de toutes les concessions faites sur les services etc. à l'OMC et bien l'Europe pourrait faire encore d'autres concessions en matière agricole. Or cela M Mandelson n'a pas le droit de le faire il ne peut pas négocier tout seul alors que c'est ce qu'il fait...(observation groupe consultatif)

Oui alors d'accord vous faites travailler des universitaires, ça on en a des études de tel ou tel universitaire qui propose des études économiques sur tel ou tel secteur...qui sont réalisées par des universitaires, mais est ce que ces études cherchent à savoir vraiment ce que ça va faire sur nous, parce que les études universitaires c'est bien, mais nous, nous c'est concret, c'est notre vie, nos régions. (Observation groupe consultatif)

85 Dumoulin Laurence, La Branche Stéphane, Robert Cécile, Warin Philippe, *Le recours aux experts*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

Les propos rapportés ci-dessus montrent que les « experts » mettent en cause les modalités et le contenu des négociations à l'OMC, les choix politiques en faveur d'un secteur d'activité, et les risques sociaux relatifs à la désertification et environnementaux liés à la concentration d'une même production sur un bassin géographique. Alors qu'on les invite à occuper une position d'expert et d'adopter le registre argumentatif lié à cette position, ces derniers sortent du rôle qu'on leur assigne pour épouser celui de syndicaliste, en utilisant un registre argumentatif qui n'est pas de nature scientifique ou technique, mais un discours militant « M. Mandelson ne peut pas faire ça » et émotionnel tel que « nous c'est concret, c'est notre vie ». De même un producteur grec rappelait à la Commission qu'elle ne pouvait prendre des décisions sans recueillir l'accord des peuples, dans le cas contraire on pourrait aboutir à des phénomènes comparables au « Non français à la Constitution ». Remarquons que le ton employé par les producteurs qui prennent la parole n'est absolument pas policé. Leur inquiétude et surtout leur agacement face à leur impuissance sont perceptibles à travers leurs allocutions et ce malgré les effets de la traduction. En revanche, il n'a pu être observé de tels comportements parmi les transformateurs et les industriels du tabac et ces derniers paraissent beaucoup conformes au rôle qu'on attend d'eux.

Les producteurs questionnent de façon globale le fonctionnement de l'UE et les orientations de la PAC, on leur oppose pragmatiquement les textes sur lesquels les décisions s'appuient. Le recours au droit ne fait pas partie du répertoire d'action des membres du groupe d'intérêt transnational tabacole. A la différence des groupes d'intérêt étudiés par Hélène Michel⁸⁶ dans le secteur immobilier, par

86 Sur les liens entre l'action publique, le droit et les groupes d'intérêt, on pourra se référer à Hélène Michel, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêts », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003. Hélène Michel s'intéresse plus précisément au groupe d'intérêt des propriétaires dans le secteur immobilier au niveau français et européen. Hélène Michel, « Investissements savants et investissements militants du droit du travail : syndicalistes et avocats travaillistes dans la défense des salariés », dans Philippe Hamman, Jean-Mathieu Méon, Benoît Verrier (dir.), *Discours savant, discours militant : mélange des genres*, Paris, l'Harmattan, 2002.

Laurent Willemez⁸⁷ dans les syndicats de salariés, ou encore Eric Agrikolianski⁸⁸ à la Ligue des droits de l'Homme, on ne distingue pas de judiciarisation des modes d'action dans le secteur étudié. Il n'y a aucune emprise du droit dans les manières de faire et de dire le monde social des « experts » des groupes consultatifs tabac observés. Comme l'explique Hélène Michel, l'utilisation de ce type de répertoire se trouve contraint à la fois par des compétences et des savoir-faire spécifiques nécessaire au maniement du droit, mais surtout l'adoption d'un mode d'action juridique suppose qu'il y est des représentations sociales favorables à l'adoption de ce type de mode d'action dans un cadre syndical. Dans le groupe consultatif étudié, le recours au droit n'est pas imaginé par les « experts » ou au moins par les premiers concernés d'entre eux à savoir les producteurs⁸⁹.

La stigmatisation du secteur rend encore plus complexe les prises de position. Les tabaculteurs ont en effet construit un discours qui met en avant l'aménagement du territoire et la préservation du tissu rural dans le but d'infléchir les positions de la Commission tout en reconnaissant la nocivité du tabac. On remarque bien cette capacité à adopter les régimes discursifs et cognitifs des pouvoirs publics afin d'essayer de les modifier. Ainsi, lorsque l'un des tabaculteurs, consommateur de cigarettes, s'étonne que les fumeurs ne soient pas davantage mobilisés et organisés, certains de ses homologues s'offusquent. Ce type de position présentée au sein de la réunion tend, selon eux, à amoindrir la légitimité du groupe. Si l'un des experts se permet de défendre le tabac et ses

87 Laurent Willemez s'intéresse au développement du syndicalisme juridique au cours du vingtième siècle dans les grandes centrales syndicales françaises. Willemez Laurent, « Quand les syndicats se saisissent du droit. Invention et redéfinition d'un rôle, *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

88 L'auteur montre dans cet article toute la difficulté de la LDH à faire reposer sa stratégie sur le droit pour défendre les victimes dont les droits ont été violés. Le recours au droit se fait de façon individuelle dans la mesure où il s'agit de défendre une personne en particulier. Cette « tyrannie » du singulier tend à complexifier la transformation de cette injustice individuelle en une mobilisation collective. Agrikolianski Eric, « Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990) Entre politique et raison humanitaire », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

89 Les « experts » issus des groupes d'intérêt de l'industrie du tabac recourent très régulièrement au droit pour défendre leurs intérêts, mais cette utilisation n'a pas de lien avec les sujets traités lors des groupes consultatifs « tabac » de la DG Agri.

consommateurs, il ébranle le discours positif sur la profession. Ce type d'événement témoigne de l'inculcation et l'imprégnation forte dont ont fait l'objet ces acteurs. Leur socialisation au rôle d'expert européen a nécessité une certaine conversion⁹⁰ des discours, des savoir-faire et des savoir dire. La consommation de tabac est perçue comme un fléau grave par les fonctionnaires. Le passage du statut de tabaculteur à celui de fumeur légitimerait les positions de la Commission orientées vers la suppression de la tabaculture en Europe. Pour les représentants de l'administration communautaire, « préoccupés exclusivement par l'intérêt général », seules les positions des consommateurs ou plutôt ici des non consommateurs sont acceptables.

A titre de plaisanterie, les fonctionnaires opposent « *les gentils, les consommateurs, aux autres qui, eux, ne sont que là que parce qu'ils ont quelque chose à y gagner* ». (Entretien fonctionnaire de la DG Agri). La boutade met en évidence l'opposition entre deux groupes, les consommateurs et les autres, sans discerner précisément si les autres sont des syndicats d'agriculteurs, de salariés ou des industriels.

Les réactions et les réponses des fonctionnaires face aux prises de parole des experts sont très distanciées⁹¹. Ces derniers revendiquent avant tout leur statut d'agent de la fonction publique européenne. Les orientations politiques ne relèvent pas, selon leur propos, « *de leurs propres décisions mais de celles des Commissaires mandatés par les gouvernements nationaux et des pouvoirs publics nationaux par l'intermédiaire du Conseil* ». Les fonctionnaires invitent les membres à se limiter à une approche technique, c'est-à-dire à se conformer à ce qu'ils doivent être au sein des groupes : des « experts » du secteur tabacole comme l'illustrent les propos suivants :

90 Pour une analyse précise des reconversions, cf Suaud Charles, « Conversions religieuses et reconversions économiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°38, 1982.

91 Les réponses des fonctionnaires mettent également en évidence la compartimentation des services de la Commission. Ainsi les fonctionnaires ne répondent pas aux questions posées dans la mesure où une partie de la question concerne une autre unité ou une autre DG. La segmentation des politiques publiques dilue la responsabilité des différents services et rend difficile une approche globale sur l'évolution du secteur. Sur la faiblesse des arènes intersectorielles communautaires, cf Andy Smith, 2004, *op. cit.*

Je comprends ce que vous dites Monsieur X, mais vous savez comme moi qu'ici ce n'est pas de ces sujets qu'on traite, et l'heure tourne et il faudrait peut être qu'on puisse échanger sur l'évolution du volume de tabac produit dans les différents pays, et donc à commencer à voir ensemble le graphique. (Observation groupe consultatif tabac).

En début de réunion, on distribue aux « experts » plusieurs diagrammes sur l'évolution des prix et des volumes de production. Il est également prévu que chaque délégation présente le prix auquel a été vendue la tonne de tabac, on attend des experts un bilan annuel, qu'ils le qualifient, qu'ils puissent le situer par rapport aux années précédentes et qu'ils tentent de faire quelques prospectives, etc. Or ce statut, même s'il est adopté par les « experts », ne les contente pas. Une partie des experts, et notamment les producteurs et certains transformateurs, c'est à dire les plus vulnérables face à la réforme, tentent de pervertir la consigne et de sortir de leur rôle d'expert mais n'y parviennent pas. L'ensemble des intervenants ne réagit pas de la même façon devant le rôle qu'on leur assigne puisque certains refusent de l'endosser alors que d'autres l'acceptent, mais tous avouent ne rien retirer de ce type de consultation. Ce qui s'y échange est selon eux insignifiant et marginal par rapport aux questions qui se posent à eux, et la plupart se plaignent de la surdité de la Commission. Les « experts » issus de la production sont extrêmement critiques vis-à-vis des groupes consultatifs et paradoxalement il leur semble que ce soit « *le dernier lieu où on peut faire vraiment du syndicalisme* ». Le seul espace qui leur paraisse accessible et dans lequel ils puissent prendre la parole n'est pas à même de recevoir leur discours de militant syndical puisqu'on attend d'eux qu'ils se comportent comme des « experts ». La culture syndicale dont ils sont porteurs et les schèmes cognitifs qu'elle suppose (discours de terrain, ton, argumentaire) n'est pas conforme aux attentes des fonctionnaires. Ces observations se rapprochent de celles rapportées par Anne-Catherine Wagner à la CES. L'auteur restitue le témoignage d'une militante de la CGT et écrit « une militante française CGT raconte ainsi une réunion organisée à Bruxelles où le PDG de son entreprise défendait les politiques de restructuration en cours devant des membres de la

Commission et des représentants syndicaux européens. Ayant pris à parti son PDG avec virulence, elle s'est vue sermonnée par « son camarade » allemand de la CES qui lui a expliqué en aparté « qu'on ne parlait pas en réunion européenne comme à une manif »⁹². Dans le témoignage de cette militante de la CGT, on remarque que le contrôle social et la socialisation au rôle sont effectués par le groupe de pairs, ici un autre militant syndical. Dans le secteur tabacole, cette socialisation est assurée par les fonctionnaires de la DG Agri, qui à l'aide de sanction négative et de rappels à l'ordre, tentent de conformer les « experts » à leur rôle.

La situation est tout autre au sein des groupes consultatifs sucre. La comparaison entre les deux secteurs s'est révélée particulièrement intéressante et a notamment permis de ne pas considérer le fonctionnement du groupe consultatif « tabac » comme un groupe classique. Le fait qu'il s'agisse d'un secteur en crise, stigmatisé, où la politique publique vise davantage à accompagner la fin d'une production, qu'à la réformer, explique en partie les sorties de rôle et le ton contestataire des « experts ». En même temps, les sorties de rôle sont particulièrement intéressantes pour comprendre les limites et les attributs du rôle qu'on assigne aux *stakeholders* dans les comités. Sans les rappels à l'ordre des fonctionnaires lors des groupes consultatifs tabac, il aurait été plus difficile de cerner l'extrême conformité de l'ensemble des « experts » de la filière sucre.

3.2 Les groupes consultatifs « sucre » : des réunions policées

La situation est bien différente dans les comités « sucre ». Le formalisme des réunions et les multiples vérifications auxquelles le sociologue est soumis pour assister à la rencontre attestent de l'investissement plus important de la Commission et des experts du secteur pour les groupes consultatifs. Le nombre d'individus y est nettement plus important. On a pu compter près de vingt huit

92 Wagner Anne-Catherine, « Les représentants de la C.E.S. entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006. p. 85.

« experts » issus de la production, huit issus de l'industrie de fabrication du sucre, huit autres issus du commerce, un représentant des salariés, et neuf membres de la Commission sont intervenus, dont notamment Bruno Buffaria, récemment nommé chef d'unité de l'unité 1 de la DG agri. L'importance numérique de l'équipe de fonctionnaires souligne la mobilisation de la Commission, et l'assiduité de l'ensemble des « experts » atteste de l'intérêt que ces derniers portent aux groupes consultatifs. A la différence du secteur tabacole, la Commission ne peut se passer de l'avis des acteurs principaux de la filière sucre tant politiquement qu'économiquement. D'après le fonctionnaire chargé de l'organisation et du bon déroulement des groupes consultatifs dans les secteurs des grandes cultures, le groupe « sucre » se déroule de la même façon que les autres groupes.

La réunion du groupe consultatif observée rassemblait quelques cinquante personnes, dont seulement trois femmes, et tous étaient vêtus de costumes ou de tailleurs élégants. L'ensemble des « experts » s'est montré particulièrement ponctuel, sauf l'un d'entre eux qui est arrivé en retard et parti en avance. Il portait un jean et des sandalettes. Particulièrement mal rasé, il dénotait singulièrement de par son apparence. J'ai eu confirmation, à la fin de la rencontre, qu'il appartenait à la Coordination paysanne européenne. Son hexis corporelle révélait le ton contestataire de son organisation. Cette personne n'a toutefois pas pris la parole. Le quart d'heure précédent la rencontre a permis d'observer que l'ensemble des discussions entre les différents experts se déroulé en anglais. A la différence des observations réalisées dans le groupe consultatif « tabac », les « experts » du sucre semblent présenter les compétences nécessaires à leur insertion dans la sphère publique européenne.

L'ordre du jour prévoyait en premier lieu l'élection du président du groupe consultatif. Plusieurs points ont ensuite été consacrés au marché mondial du sucre et aux négociations à l'OMC, enfin une dernière discussion a concerné le volume et la qualité de la production de sucre sur le marché européen. Les discussions extrêmement pointues et techniques ont parfois rendu difficile la compréhension des enjeux pour l'observateur. Les éclaircissements reçus à la fin de la rencontre

auprès du lobbyiste de la CIBE m'ont beaucoup aidée. Deux moments forts ont rythmé la réunion. Le premier concernait l'élection du président, le second, le désaccord implicite entre le représentant des producteurs français et le directeur de l'Unité sucre.

Pendant la réunion, le président ne s'est pas exprimé et lorsqu'il l'a fait c'était pour remercier l'intervention d'une personne et donner la parole à un autre intervenant. D'ailleurs sa réélection n'a absolument pas été une source de tension, cela paraissait être une évidence pour les experts présents. Beaucoup d'experts ont refusé de s'entretenir officiellement avec moi. J'ai pu malgré tout les sonder lors de la pause. Selon eux, le président réélu d'origine belge est « un bon président » dans la mesure où il s'agit de quelqu'un « de vraiment gentil », « a really nice person ». Le second critère mis en avant était son statut puisqu'il s'agit d'un « véritable agriculteur », « authentic farmer » qui a « vraiment » une ferme en Belgique. Il semble cependant que les prérogatives de ce président soient extrêmement réduites. En effet, même si le nom du président apparaissait en bas de chaque compte-rendu et de chaque ordre du jour, celui-ci n'a jamais rédigé un seul document. C'est le secrétariat de la CIBE, c'est à dire de la confédération internationale des betteraviers européens, et le CEFS, les fabricants de sucre européens, qui s'en chargent. Un expert interrogé m'a fait remarquer à ce sujet qu'on ne pouvait pas être attentif et mener une réunion tout en prenant des notes dans le but d'en faire un compte-rendu. Il était donc bien légitime, à ses yeux, que cela revienne aux deux organisations les plus développées.

Dans le secteur du sucre, l'ordre du jour et le compte-rendu constituent des enjeux importants. Le rôle du président est plus symbolique que stratégique. Plus encore, on remarque même que le président du groupe est peu représentatif de l'ensemble des experts qui y siègent. La quasi-totalité des experts présentent des dispositions à l'international⁹³. Ces propriétés ne sont pas seulement partagées par

93 Pour saisir les dispositions à l'international à travers un questionnaire, nous nous sommes appuyés sur les travaux de Johanna Siméant et Pascal Dauvin concernant l'entrée en carrière humanitaire. Dauvin Pascal, Johanna Siméant, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

les représentants des délégations les plus importantes, mais par la quasi-totalité du groupe. Les représentants des PECO et des pays du Sud de l'Europe sont au moins bilingues, les pays du Nord de l'Europe sont majoritairement polyglottes. Seules deux personnes ne maîtrisent que leur langue maternelle, et le président du groupe consultatif en fait partie. Le président détient une légitimité symbolique de par son ancrage professionnel ce que lui reconnaissent les experts en le réélisant, mais il ne possède qu'un pouvoir extrêmement limité et secondaire dans la tenue des débats.

Dans les deux groupes consultatifs, le président est élu à la majorité. Le rapport de force se fait nettement en faveur des producteurs puisque sur l'ensemble des experts, la moitié est issue de la production et des coopératives. Dans le cas peu probable ici où le président ne serait pas élu au premier tour, l'élection serait organisée à la majorité simple lors d'un second tour. Lors des groupes consultatifs tabac, le président occupe un rôle de leader et prend une part active dans l'organisation et l'animation des débats. Il prend souvent la parole et émet des positions prononcées, principalement en direction des représentants de la Commission. Dans le second groupe, celui du sucre, les intervenants les plus puissants ayant des intérêts économiques importants semblent mener la majorité des discussions.

La réforme de 2004 modifie légèrement les modalités d'élection du président. La Commission a souhaité que le président soit élu pour deux ans et que son mandat ne soit renouvelable qu'une fois. Au bout de quatre ans, le président devra appartenir à autre groupe professionnel, ce qui n'était pas le cas avant la réforme. Un industriel ou un transformateur sera donc amené à occuper le poste de président de ces groupes consultatifs d'ici peu.

La seconde observation essentielle concerne la prise parole au sein du groupe. Nous avons pu compter le nombre d'interventions des experts. Sur les vingt huit interventions, vingt-cinq émanaient d'un des membres de la CIBE, qui n'est autre que le directeur général de la CGB, le groupe d'intérêt des betteraviers

français, et du directeur du CEFS (Comité européen des fabricants de sucre). Ces deux « experts », issus des groupes d'intérêt les plus puissants, loin de s'opposer, exprimaient le même type de remarques aux fonctionnaires de la Commission. Ils menaient la majorité des discussions. Alors que des rapports de force certains ont opposé les producteurs du Nord de l'Europe à ceux du Sud de l'UE, ce n'était absolument pas perceptible au sein de ce comité. En effet, les représentants d'intérêts des producteurs du Sud de l'Europe n'ont pris à aucun moment la parole, révélant ainsi la domination des pays les plus puissants. De plus, alors qu'un des membres de la Commission s'exprimait pour obtenir l'avis de l'assemblée sur un point technique afin que soit décidée, à partir de cette information, le montant des aides, le représentant de la CGB a refusé de lui fournir ce renseignement. Il a alors expliqué au fonctionnaire qu'il ne jugeait pas opportun de lui transmettre cette information car la décision qui en découlerait, ne devait, selon lui, intervenir que bien plus tard, bloquant de cette façon, la prise de décision. Le fonctionnaire lui a alors rétorqué que la décision serait prise quand même et qu'il était donc dans leur intérêt de lui fournir l'information. Le représentant de la CGB, soutenu par le lobbyiste du CEFS, a refusé. Cet échange révèle les rapports de force qui existent entre les « experts » et les membres de la Commission. La prise de décision revient en dernière instance à l'administration communautaire, mais celle-ci est soucieuse des positions des membres du groupe consultatif. Si un désaccord existe entre les deux parties, la forme des échanges est toujours restée cordiale et très calme, chacun des intervenants appuyant sa position sur une argumentation précise et structurée comme l'illustrent les propos suivants :

Commission : mais vous comprenez que si vous ne nous dites pas sur quel volume exactement on peut se baser pour calculer les DPU, il se peut, si la Commission souhaite que ce type de calcul intervienne dès cette année, que nous nous basions sur des chiffres erronés ce qui pourrait être préjudiciable pour vous.

CGB : Nous pensons de toute façon que ce calcul ne doit pas intervenir cette année et nous ne disposons pas encore actuellement des chiffres exacts que vous ne nous demandez et nous pensons surtout que vu le manque de visibilité du marché mondial, il ne faut pas instaurer ce

mode de calcul cette année, nous en avons déjà parlé, et la Commission s'était plutôt montrée d'accord.

Commission : oui je comprends bien vos arguments et ils sont justifiés, mais il nous faudrait juste ces chiffres dans le cas où le Commissaire souhaiterait quand même que ce calcul et sa mise en place intervienne plus tôt.

Le ton courtois des intervenants met en évidence l'ambiance policée et feutrée de ce type de réunion. Afin de conserver un discours crédible et une posture d'acteur légitime, les « experts » évitent les conflits avec les membres de la Commission, mais tentent toutefois de maintenir certaines marges de manœuvre. Plus globalement, la présentation en « power point » d'un des experts sur l'évolution du marché mondial et les interventions répétitives sur des points juridiques ayant trait au nouveau règlement de l'OCM mettent en évidence l'étendue des savoirs techniques en matière économique des *stakeholders*.

Un expert du commerce des sucres : sur le marché mondial, on attend, pour 2005/2006, un déficit de quatre millions de tonnes après deux années déficitaires. On attend en principe l'équilibre en 2006/2007. Pour les deux principaux acteurs, autre que l'Europe, qui agissent fortement sur le marché mondial, ce qu'on peut constater grâce au graphique n° 3, et bien c'est comme vous le remarquez, une diminution de la production et de l'exportation du Brésil, et une baisse de la production en Chine et au Pakistan. Les stocks ont beaucoup baissé dans ces pays, et les prix spots ont atteint 437 dollars pour le sucre blanc. Ces niveaux n'ont pas été atteints depuis longtemps. La hausse est entraînée par le sucre brut et la hausse générale des matières premières qui attirent les spéculateurs.

Aucune discussion sur le fonctionnement de l'UE et la remise en question de sa politique n'a pu être observée, comme le confirment les interviews réalisées auprès des experts. Les échanges entre « les experts » et les membres de la Commission s'inscrivent avant tout dans le registre de la technicité. Le fonctionnaire de la Commission présente les dimensions techniques des

prochaines orientations du régime sucre, et attend en retour que les « experts » y réagissent en argumentant leur position:

Commission : Concernant les bilans d'approvisionnement en 2005/2006 et 2006/2007, et compte-tenu des différentes hypothèses présentées en matière de production, d'importation, de stock, de consommation et d'exportation, nous estimons qu'au-delà du stock normal à la fin de campagne 2006/2007, il y aurait sur le marché un excédent de sucre du quota de deux à trois millions de tonnes. Nous pensons donc qu'il faut anticiper.

Directeur du CEFS : mais il semble, M. X, que votre estimation ne tient pas compte de la possibilité d'octroi de quota supplémentaire qui est pourtant stipulée à l'article 8 du nouveau Règlement. De plus, vous ne tenez pas compte, il me semble, à moins qu'il s'agisse d'une erreur de ma part, de l'application du plan de restructuration qui modifie ces données.

Commission : oui en effet, je vous le confirme, mais les autres données sont encore trop imprécises, et je pense qu'il faut déjà voir comment nous pouvons gérer un excédent de deux à trois millions de tonnes pour avoir déjà une idée des pistes sur lesquelles nous pourrions nous orienter pour la suite. (groupe consultatif sucre, février 2006)

Les échanges sont d'une technicité extrêmement avancée qui rend peu compréhensible le contenu des échanges si l'auditeur ne connaît pas précisément le sujet. Les termes économiques pointus et la précision des informations plongent le débat dans le domaine du sacré, du technique et de l'économie par opposition à un monde profane de non-économistes. Ce jargon spécifique assure, comme a pu le décrire Pierre Bourdieu au sujet de l'utilisation des statistiques en sciences sociales, un confort intellectuel à ceux qui l'utilisent puisqu'il fonctionne comme un gage de scientificité, et tient l'auditeur ou « le lecteur novice, à distance respectueuse »⁹⁴.

De plus, à la différence de nos observations dans le groupe consultatif « tabac », les experts du sucre, comme les fonctionnaires chargés du dossier ont régulièrement fait appel au droit, lors de la réunion observée, pour justifier une position ou interpellier leurs interlocuteurs. Ceci ne correspond pas à la forme de

94 Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris, Bordas, 1968.

judiciarisation de l'action collective mis en évidence par Hélène Michel⁹⁵, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une emprise du droit dans les manières de faire et de dire le monde social des « experts », leur manière de dire et de faire le monde social est avant tout empreinte de la science économique. Toutefois, les experts n'hésitent pas à interroger l'interprétation qui peut être faite des Règlements Conseil, et à s'appuyer sur certains articles du Règlement pour faire émerger des marges de manœuvre lors de son application.

Ainsi, les groupes consultatifs permettent aux différents experts de se rencontrer et d'échanger avec les membres de la Commission sur différents points, mais la nature du débat est essentiellement technique, et marquée par la science économique. La forme demeure extrêmement policée.

3.3 « L'équilibre des tensions » européen et la gouvernance « par les experts »

Globalement, au sein des groupes consultatifs, on observe un consensus sur les règles du jeu à adopter au niveau européen. Ce comportement normatif n'est pas le produit d'un apprentissage formel. Les normes représentent les attentes collectives et définissent le comportement approprié. Leur transgression suggère une forme de sanction, qui peut être négative ou positive⁹⁶. Il peut donc s'agir d'une pénalité ou d'une récompense accordée pour la conformité d'un acteur aux normes. L'approbation dont ce dernier jouit auprès de son entourage constitue une sanction significative. Lorsque la norme n'est pas respectée, les représentants craignent de voir s'effondrer la légitimité difficilement gagnée auprès de l'UE. La règle du compromis et les risques de sanctions qui lui sont liés ne sont pas le fruit d'un apprentissage explicite : le message porté par les institutions qu'ils fréquentent participe à l'inculcation des normes et des valeurs appropriées.

95 Hélène Michel, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêts », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

96 Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne*, tome 2, Editions de Minuit, Paris, 1973.

Pour les acteurs reconnus comme des acteurs légitimes par les instances décisionnelles européennes, et notamment les représentants des groupes d'intérêt les plus puissants, la recherche de consensus est devenue un impératif, une donnée supranationale à laquelle il convient de se plier si l'on intervient à l'échelle de l'UE. Une forme d'autocontrôle guide les pratiques des individus. Les tabaculteurs, quant à eux, savent qu'ils sont voués à disparaître. Ils ne sont donc pas en quête permanente de légitimité et leur comportement oscille entre la contestation et la participation au processus décisionnel afin de défendre ce qui peut encore l'être. Leur position les invite à ne pas se conformer totalement aux attentes de rôle de la Commission. Ces comportements, c'est-à-dire le fait de se conformer parfaitement aux rôles attendus ou non, ne sont pas consciemment décidés par les acteurs. Ils sont le fruit de la socialisation effectuée par les institutions et leurs représentants, les groupes de pairs et leur position au sein du processus décisionnel qui les autorisent à épouser ou à s'éloigner du rôle qui leur est proposé.

Certains représentants de la tabaculture ont été tentés, au début de leur fonction, par la politique de la chaise vide. Les groupes consultatifs organisés par la Commission ne servaient, selon eux, qu'« à enregistrer » les orientations de l'administration communautaire. Cependant sous l'influence de leurs pairs, ils ont rapidement renoncé à cette idée pour, au contraire, participer activement à la défense de leurs intérêts au niveau européen. Les représentants des tabaculteurs estiment, à raison, que leurs adversaires politiques (BEUC⁹⁷, associations de lutte contre le tabagisme) sont fortement implantés à Bruxelles. S'ils refusaient d'être auditionnés par la Commission et d'adopter les normes en vigueur, cela ne ferait que consolider la place de leurs rivaux. Cette concurrence entre les différents groupes favorise la compétition sociale et cet équilibre des tensions conforte la position d'arbitrage de l'administration communautaire. Cette idée nous renvoie à l'ouvrage de Norbert Elias⁹⁸, concernant le rôle de l'étiquette dans la cour de Louis XIV. L'auteur, dans *la société de Cour*, montre que le rang de chacun est déterminé par les pratiques. Les « bonnes pratiques », celles qui sont souhaitées par le

97 Bureau européen des unions de consommateurs.

98 Elias Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1974.

souverain, constituent l'étiquette, c'est-à-dire l'ensemble des rituels organisés autour de la Cour et autour de la vie privée du souverain. Ces pratiques permettent d'inscrire les acteurs dans une concurrence pour les signes du prestige. Ainsi la bourgeoisie et les nobles de la Cour entraient en compétition, au profit d'une élite nobiliaire apprivoisée et cet équilibre des tensions confortait la domination du souverain. Ce dernier montrait que son autorité s'exerçait en vertu d'un ordre supérieur et le désordre menaçant était neutralisé grâce à une stricte codification des comportements. Norbert Elias met en évidence la position centrale du souverain. La Commission européenne est placée également dans une situation d'arbitrage. Les représentants des tabaculteurs doivent être plus opérationnels, plus pertinents et plus conformes aux attentes de la Commission afin d'être aussi crédibles que leurs adversaires politiques. Ils doivent être en mesure d'interpréter les codes et les règles qui structurent les jeux d'acteurs participant à la décision communautaire. Cette compétition politique implique une dimension cognitive et affective importante. Les commissaires et les fonctionnaires doivent également se soumettre à cette codification des pratiques.

L'apprentissage des différents savoir-faire participe à la naturalisation des pratiques et des schèmes d'interprétation de l'Europe. Ce concept permet de mettre à jour « des stratégies de représentation qui fixent les distinctions sociales et les rendent pérennes. La naturalisation constitue donc une manière d'empêcher les changements de sens à travers un processus de clôture discursive et idéologique⁹⁹ ».

La socialisation est un processus adaptatif. Face à une situation nouvelle et dans le cas présent, la fréquentation des arènes européennes, l'individu est guidé par ses ressources cognitives et par les attitudes normatives résultant du processus de socialisation auquel il a été soumis. S'il existe plusieurs degrés d'intériorisation de ces normes, chaque représentant a cependant assimilé un certain nombre de comportements qu'il est souhaitable d'adopter à l'échelle de l'UE. En adoptant le rôle d'expert, les représentants d'intérêts tentent de diffuser leur position auprès

99 Hall Stuart (éd), *Representation*, London, Sage, 1997.

des instances européennes. En fonction des dossiers et des capacités d'expertise des différents services, ils y parviennent plus ou moins efficacement. Les « experts » issus des groupes d'intérêt, comme les autres catégories d'experts (appels d'offres privés), doivent, pour être écoutés par la Commission, être conformes au rôle d'experts et à l'étiquette que cela suppose. Cela permet parallèlement à l'administration communautaire de gouverner « par » les experts. Cela signifie certes, que la Commission impose des normes et des codes rhétoriques propres au monde de l'expertise scientifique, ce qui lui permet de légitimer son action, mais en même temps, en imposant la forme des débats elle dirige implicitement le contenu des échanges. La posture d'expert interdit en effet de sortir du rôle assigné et de questionner la légitimité politique des orientations d'une politique publique. Le ton policé, l'utilisation de codes rhétoriques particuliers, l'emploi d'outils et de concepts scientifiques tels que l'économétrie, les analyses factorielles, la perfection des marchés et la valorisation systématique du consensus permet d'encadrer la nature du débat, en refusant les échanges de nature idéologique et politique, entendue ici au sens large du terme.

Conclusion

Dans ce chapitre, on s'est intéressé aux stratégies internes et externes adoptées par les groupes d'intérêt agricoles au niveau européen. D'après nos observations, on ne peut assimiler les stratégies externes à des actions de protestation dans la mesure où certaines manifestations de rue ressemblent davantage à des défilés qu'à des actions collectives de protestation. Elles visent à réaffirmer la légitimité par le nombre des groupes d'intérêt et à renforcer la cohésion à l'intérieur du groupe professionnel. Les betteraviers européens largement intégrés au processus décisionnel ont organisé une manifestation de rue moins pour protester contre la Commission européenne que pour réaffirmer leur légitimité par le nombre. Les tabaculteurs, quant à eux, souhaitent continuer à participer au processus décisionnel tout en contestant les orientations prises par la Commission. Ils oscillent entre la participation et la contestation. En protestant

dans les rues de Bruxelles ou en sortant du rôle d'expert qu'on leur assigne dans les groupes consultatifs, ils contestent de façon virulente le processus décisionnel et sa légitimité, toutefois ils ne souhaitent pas en être exclus afin d'accompagner les orientations de la politique tabacole faute de pouvoir réellement les décider. Enfin, dans le secteur du sucre, les syndicats agricoles minoritaires sont très peu intégrés au processus décisionnel. Ils cherchent à multiplier les soutiens, notamment vers des organisations extérieures au monde agricole, et n'hésitent pas à mener des actions radicales de protestation qui visent à interpeller les pouvoirs publics et l'ensemble des citoyens. Les stratégies externes s'articulent aux stratégies internes. Une intégration au processus décisionnel rend peu probable la participation à des actions de contestation radicales dans la mesure où cela mettrait en péril la légitimité de l'acteur dans le processus. A la différence de ce qu'on peut observer à l'échelle de l'Etat nation, et notamment en France, dans le secteur agricole, le registre participatif et le registre protestataire sont peu conciliables au niveau européen.

La forme des actions collectives externes dépend avant tout de la place occupée par le groupe d'intérêt dans le processus décisionnel. Pour représenter ses intérêts, le groupe, selon sa position dans le processus décisionnel, va épouser la forme de représentation qui est valorisée à l'échelle de l'UE, à savoir l'expertise, ou s'en écarter pour imposer un autre type de débat. L'expertise semble au cœur des stratégies de représentation. Cette notion est toutefois sujette à de multiples interprétations. Le lobbying, pour être prédictif, doit reposer sur des arguments de type scientifique et est assimilé dans ce cas, par les groupes d'intérêt comme par la Commission, à une forme d'expertise.

Par ailleurs, la participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel à travers les groupes consultatifs assigne les représentants à un rôle d'expert. Ils sont invités à se comporter comme des experts et donc à adopter les normes et valeurs liées à ce statut. Ils vont tenter de diffuser et d'argumenter leur position en utilisant un registre argumentatif scientifique qui conforte leur position d'acteur légitime et crédible. L'expertise correspond à un mode de représentation des intérêts pour les groupes, et permet, en retour, à la Commission européenne, de légitimer

techniquement et scientifiquement ses orientations politiques. A travers la valorisation de l'expertise comme mode de représentation des intérêts et l'invitation faite aux représentants d'intérêts d'intervenir en tant qu'expert, la Commission légitime son action et impose une forme de discussion, qui doit répondre à des codes rhétoriques scientifiques et techniques. Cet encadrement des échanges oriente le fond des débats et évince les arguments qui ne seraient pas de nature scientifique ou technique.

Conclusion générale

Longtemps habitués à représenter leurs intérêts dans le cadre de l'Etat nation, les groupes d'intérêt français se sont peu à peu adaptés à l'espace politique européen. Leur intégration dans un processus décisionnel multi niveaux et les évolutions de la politique agricole commune (PAC) ont donné lieu à de multiples transformations. Les groupes d'intérêt ont été amenés à modifier leurs stratégies de représentation et, pour ce faire, ont créé des structures organisationnelles transnationales dans lesquelles les représentants français siègent aux côtés de leurs homologues européens. Notre recherche démontre en premier lieu que la création d'organisations transnationales à vocation générale et spécialisées a modifié le paysage syndical français et européen.

La mise en place de structures transnationales favorise les échanges entre les différents représentants d'intérêt, et entre ces derniers et les membres des institutions européennes. Tout au long de notre propos, nous avons montré que les acteurs intervenant à Bruxelles étaient soumis à un processus de socialisation à l'Europe qui les invite à adopter des normes, des valeurs, des savoir-faire et des savoir-dire spécifiques. Ces observations contribuent à la compréhension du gouvernement de l'Union européenne et plus généralement à celle de l'espace politique européen.

Le troisième apport de notre étude réside dans sa capacité à nourrir les questionnements sur l'utilisation pertinente ou non de catégories fréquemment utilisées dans l'espace politique national pour désigner certaines pratiques à l'échelle de l'UE. Les résultats de notre recherche mettent en question le clivage fort qui pourrait exister entre militant et lobbyiste, entre militantisme et lobbyisme. Les formes organisationnelles observées proposent également de reconsidérer les termes de syndicat et de lobby pour leur préférer celui de groupe d'intérêt.

Considérer Bruxelles comme un centre de pouvoir essentiel dans le processus décisionnel a modifié les stratégies employées par les groupes d'intérêt.

Insérés dans un espace multi niveaux, les groupes, en fonction du contexte et de leurs ressources financières, organisationnelles, symboliques et historiques, vont élaborer des stratégies orientées vers leur gouvernement et/ou vers les instances décisionnelles européennes. L'insertion dans un espace multi niveaux suppose une modification des modes d'action adoptés par les groupes. Les agriculteurs français oscillaient dans le cadre de l'Etat nation entre un pôle participatif, grâce à la cogestion de la politique agricole, et un pôle critique à travers les multiples manifestations, violentes ou non, qu'ils menaient sur le territoire français. A l'échelle de l'Union européenne (UE), on remarque que le second pôle est très peu présent. Les groupes d'intérêt tendent à adopter les stratégies valorisées par les instances décisionnelles européennes, orientées notamment vers le consensus et l'expertise.

Enfin, l'idée d'une instrumentalisation de l'expertise à l'échelle de l'UE constitue un des apports majeurs de l'enquête. Toutefois nous n'avons pu développer davantage certaines questions relatives aux liens entre la politique, l'expertise et la science. Nous proposerons ici brièvement quelques pistes qu'il conviendrait d'exploiter dans la suite de nos recherches.

Transformations organisationnelles et filiarisation de la représentation des intérêts

Les transformations organisationnelles observées ont trait à la création, à l'échelle de l'UE, de groupes d'intérêt transnationaux. Il s'agit de structures européennes à vocation générale comme le comité des organisations professionnelles agricoles (COPA), et de structures européennes spécialisées comme l'union internationale des tabaculteurs européens (UNITAB) et la confédération internationale des betteraviers européens (CIBE). Nous avons montré que la construction d'un intérêt agricole de filière (filiarisation) permet de parer aux manques nés d'une organisation européenne à vocation générale telle

que le COPA dans la mesure où les associations spécialisées paraissent maîtriser davantage les spécificités techniques et financières de leur secteur. Au niveau national, Denis Pesche¹ a déjà mis en évidence la filiarisation de la représentation agricole. Les objectifs défendus par les associations spécialisées ne reflètent, selon l'auteur, que les intérêts des producteurs les mieux placés économiquement. Il semble que cette tendance soit également de mise à l'échelon européen. La filiarisation de la représentation au niveau européen correspond aux évolutions récentes de la PAC qui officialise le clivage entre des exploitations compétitives orientées vers le marché mondial et d'autres, moins performantes, qui se dirigeraient vers des productions plus rentables ou vers des secteurs d'activité différents. Les ambitions fédératrices du COPA, qui souhaite représenter l'ensemble des agriculteurs européens, deviennent, dans ce contexte, de plus en plus difficiles à atteindre. Cette dichotomie du syndicalisme agricole européen s'inscrit pleinement dans la rupture mise en place par la nouvelle PAC entre une agriculture orientée vers l'aménagement du territoire et le second pilier, et une autre, compétitive et mondialisée, qui considère les questions transversales (environnement, bien être des animaux...) comme plus secondaires. La filiarisation de la représentation des agriculteurs ne gomme pas la forte hétérogénéité qui peut exister entre les agriculteurs au sein d'un même secteur agricole. Il semble de plus en plus complexe, dans une Europe élargie, de représenter l'ensemble des agriculteurs européens, tant est grande leur diversité.

La socialisation à l'Europe

La création d'organisations transnationales facilite les rapprochements entre les représentants d'intérêt et les membres des institutions communautaires. Cette convergence s'explique par le processus de socialisation à l'Europe auquel l'ensemble des acteurs de l'UE sont soumis. Ce résultat constitue un des apports majeurs de notre étude. En modifiant profondément les approches habituellement appliquées à l'espace politique européen, notre recherche a souhaité ne pas limiter

1 Pesche Denis, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*, Paris, l'Harmattan, 2000.

l'Europe à des institutions réifiées. En s'intéressant concrètement aux acteurs qui forment les groupes d'intérêt, il s'agit de comprendre comment se construisent au quotidien les relations entre les groupes et les institutions, en quoi elles consistent, à quelles logiques elles répondent et de quelles façons ces relations sont contraintes ou encouragées. Nous avons montré que l'existence d'organisations représentatives transnationales favorise la diffusion de normes et de valeurs propres au système politique communautaire. Les représentants d'intérêts nationaux sont amenés à être en contact régulier avec leurs homologues européens et les membres des institutions bruxelloises. Les acteurs acquièrent ainsi des savoir-faire et des savoir-dire propres au système politique de l'UE. Ils vont intérioriser peu à peu ce qu'il est possible de faire ou de ne pas faire à travers des mécanismes d'imitation et des mécanismes de sanction positive et négative, en étant socialisés par les membres de leur groupe et par les membres des institutions européennes avec lesquels ils sont en interaction. Intégrés au processus décisionnel, ils vont privilégier les modes d'investissement valorisés par l'UE et notamment l'utilisation de la négociation, de l'expertise et du *networking*. Ces apprentissages pratiques supposent la transmission de schèmes cognitifs et affectifs spécifiques qui vont diriger une partie de leur cadre d'interprétation du monde.

En nous intéressant aux lobbyistes employés par les groupes d'intérêt agricoles nous avons mis en évidence l'émiettement de la spécificité de la représentation agricole au niveau européen. Notre étude montre que la majorité des lobbyistes salariés du COPA sont peu attachés au secteur agricole et pourraient tout à fait quitter l'organisation pour rejoindre les institutions européennes ou un autre groupe d'intérêt. De même, la proximité sociale et cognitive qu'ils partagent avec les membres de la Commission tend à les éloigner des catégories cognitives et des intérêts des agriculteurs. Si les représentants d'intérêts des associations spécialisées transnationales demeurent plus attachés à la filière agricole qu'ils représentent que les lobbyistes du COPA, tous semblent toutefois partager un socle commun de bonnes pratiques et de représentations sociales qui guident leur

action à l'échelle de l'UE. De plus, l'investissement dans les sphères transnationales requiert des qualités spécifiques, propres aux milieux les plus favorisés. La sélectivité des sphères transnationales suppose que les individus présentent des dispositions à l'international, et un capital culturel, économique et social important. Les dispositions favorables des acteurs de l'Europe et la socialisation à laquelle ils sont soumis tendent à fortement les éloigner des acteurs nationaux qu'ils représentent.

Sylvain Maresca² avait déjà mis en évidence la distance entre les mandataires et les mandatés dans le syndicalisme agricole français en soulignant que les responsables étaient issus de l'élite entrepreneuriale de la profession. L'introduction d'un espace de représentation supplémentaire et la sélectivité sociale de cet échelon transnational accentue cet éloignement. De plus, les attributs sociaux des représentants d'intérêts semblent assez proches des profils socioprofessionnels des membres des institutions communautaires. Cette proximité sociale pourrait alors renforcer les complicités cognitives de l'ensemble de ces acteurs de l'Europe.

Nous récusons toutefois ici l'idée que la socialisation à l'Europe, c'est-à-dire l'apprentissage des façons de faire communautaires, détermine entièrement la socialisation politique d'un individu. Il s'agissait dans notre thèse de mettre en évidence cette socialisation et de montrer comment elle influence les modes d'intervention des groupes. On pourrait poursuivre nos investigations en se demandant précisément dans quelle mesure le fait de s'adapter à des modèles de comportements propres suppose une socialisation politique, et notamment l'acceptation d'une certaine vision politique de l'UE.

Lobbyisme et militantisme en Europe

Ces réflexions nous invitent à nous interroger sur l'utilisation des catégories habituellement employées pour désigner les représentants d'intérêt. Il convient de

2 Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de Minuit, 1983.

ne pas forcément opposer les lobbyistes aux militants. Pour Jacques Ion³, la légitimité du militant repose d'une part sur son appartenance au groupe qu'il représente et d'autre part sur une appartenance à un réseau beaucoup plus large. L'auteur écrit : « si le militant perd les attributs du premier ensemble, le risque est pour lui de devenir « apparatchik », bureaucrate de la cause. Mais s'il perd le contact d'avec le second, il est renvoyé au sort commun de ses appartenances d'origine. [...] Il est donc toujours [...] membre d'une communauté et éclaireur d'un destin de type sociétal. »

L'ensemble des représentants d'intérêts appartiennent de par les fonctions qu'ils occupent à l'échelle de l'UE, à un ensemble spécifique, l'espace politique européen, différent du groupe d'appartenance, le monde agricole. La distinction entre les différents représentants étudiés réside dans les liens qu'ils entretiennent avec le groupe d'appartenance. La majeure partie des lobbyistes du COPA se sont montrés peu attachés au secteur, quelques-uns se sont au contraire plutôt présentés comme des militants. Ils ont attesté ainsi d'un fort attachement au secteur. Ils sont engagés et leur identité passe par la cause qu'ils représentent. Les salariés des associations spécialisées présentaient quant à eux une forme de loyauté à leur organisation et à leur filière. La professionnalisation ne permet donc pas de conclure à une forme de distanciation des salariés vis-à-vis de la cause. On ne peut opposer les figures du militant et du lobbyiste, au moins quant à l'intensité de l'engagement. Il semble toutefois, d'après l'étude, que le segment professionnel amené à se développer dans le secteur agricole soit bien celui qui est composé d'individus peu attachés au groupe d'appartenance, c'est-à-dire au monde agricole. Ces conclusions mériteraient d'être comparées à des observations réalisées dans d'autres secteurs. Les travaux d'Anne-Marie Wagner⁴ confirment un certain clivage parmi les représentants d'intérêts de la Confédération européenne des syndicats (CES). Certains, issus de la classe ouvrière, ont travaillé à l'usine, étaient syndicalistes et sont passés à l'Europe en se formant « sur le tas ». D'autres, plus

3 Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Editions de l'Atelier, 1997, p30.

4 Wagner Anne-Catherine, « Les représentants de la CES entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

jeunes, issus de la classe moyenne, sont dotés de diplômes européens et présentent d'autres compétences et d'autres légitimités.

Cette tendance pourrait alors renforcer l'éloignement qui existe déjà entre les élites de la représentation au niveau européen et les mandataires nationaux. Toutefois la CES, comme le COPA, sont des eurogroupes constitués de longue date. Il conviendrait d'étudier les trajectoires socioprofessionnelles de représentants d'intérêts issus d'autres organisations plus récemment amenées à s'européaniser. Cette dernière remarque souligne la fécondité de la rencontre entre une analyse microsociologique en termes de *carrière* et la prise en compte du contexte historique, organisationnel et politique dans lequel les acteurs évoluent. Cette rencontre permet de ne pas se limiter à l'analyse stratégique et permet de souligner l'importance des proximités et divergences cognitives ainsi que le poids des organisations dans la *carrière* des individus.

En s'intéressant aux pratiques de ces représentants d'intérêts, là encore, il paraît peu fécond d'opposer lobbyisme et militantisme puisque de nombreux militants pratiquent le lobbying. Intuitivement, le lobbying est souvent considéré comme étant l'apanage des groupes d'intérêt de puissants qui défendent leurs intérêts matériels et financiers. Le *networking* paraît alors au cœur de leurs stratégies. Les syndicats quant à eux utiliseraient des modes d'action classiques, à savoir l'interpellation et la manifestation. Ce clivage s'avère très peu pertinent puisqu'à l'échelle de l'UE, l'ensemble des organisations représentatives mènent des actions de lobbying. Le lobbying recouvre des tâches très différentes qui sont suivies par l'ensemble des groupes d'intérêt qui interviennent à Bruxelles : les représentants cherchent à développer leur degré d'interconnaissance avec les membres des institutions et pratiquent le monitoring, le fund raising... Les organisations agricoles intégrées au processus décisionnel ont suivi le mode d'intervention valorisé par les instances de l'UE à savoir le lobbying et l'expertise. Elles se sont rapprochées des modes de participation habituellement adoptés par les organisations patronales.

L'étude a interrogé la pertinence des notions de groupes d'intérêt, de lobby et de syndicat pour désigner des organisations représentatives à l'échelle de l'UE. Un syndicat paraît être un groupe d'intérêt, mais qui, en plus, promeut des valeurs sociétales et est porteur de solidarités générales. Ce type de groupement n'est pas valorisé par les instances décisionnelles communautaires qui mettent en question la place et le rôle du syndicalisme. Le syndicat apparaît incongru et obsolète aux yeux du système de gouvernement européen. Il est considéré comme une organisation classique, au même titre que les associations, les ONG ou les groupes d'intérêt industriels, sans que soit pris en compte la représentativité et le projet de société qui est éventuellement le sien. Le système politique européen valorise avant tout la participation des groupes à travers les compétences techniques de leurs experts-représentants. A l'échelle de l'UE, on attend que ces derniers ne soient pas absorbés par une idéologie ou un projet de société, mais qu'ils soient capables de présenter des capacités techniques. Le fait d'intervenir comme expert n'exclut pas que cet individu soit éventuellement un militant attaché à la cause, mais son mode d'intervention est guidé par ses compétences expertales. La valorisation de l'expert plutôt que celle du militant, la valorisation des compétences techniques plutôt que celle d'une pensée globale sur la société européenne explique comment le mot syndicat est devenu de plus en plus désuet. La question méthodologique est alors la suivante : le fait que les instances décisionnelles européennes perçoivent les syndicats comme des organisations obsolètes a-t-il une influence sur l'utilisation de la catégorie analytique « syndicat » par le sociologue ? Empiriquement, les syndicats à l'échelle de l'UE tendent à s'adapter aux modes d'intervention valorisés par les institutions. La figure du militant traditionnel devient également peu à peu désuète aux yeux des responsables des organisations représentatives. Le mot syndicat et le type de militant qui pouvait lui être rattaché dans le cadre de l'Etat nation disparaissent au profit de groupes d'intérêt, plus à même de fournir des représentants-experts, éventuellement attachés à la cause, mais qui fondent d'abord leur engagement et leur intervention non pas sur une idéologie mais sur des compétences expertales. Le mot syndicat perd de sa pertinence sociologique à l'échelle de l'UE parce qu'il correspond de moins en moins à une réalité sociale.

La désignation de « lobby » est également problématique dans la mesure où d'une part le mot est lié à un imaginaire particulier qui associe l'action des lobbys à des tractations occultes et à la corruption. D'autre part, le mot lobby tend à assimiler une forme d'action spécifique, le lobbying, à un type de groupe. Or, l'ensemble des organisations qui interviennent dans l'espace public européen effectuent des actions de lobbying, indépendamment du type de cause défendu. Un seul terme s'impose, celui de groupe d'intérêt. Il permet en effet de prendre en compte l'ensemble des intérêts défendus par un groupe, quel que soit le répertoire d'action adopté et la forme d'intervention de ses représentants.

Transformation des cibles des actions dans un espace multi niveaux

A la différence de la filière vitivinicole⁵, qui peine à prendre en considération l'importance de l'échelon européen dans la gestion de son activité et où les arènes de régulation politique nationales et locales restent son premier objectif notamment en raison du cadre cognitif qui domine chez ses représentants, les responsables des deux secteurs étudiés n'hésitent pas à investir l'échelon européen. Toutefois les stratégies qu'ils suivent, et qui sont aussi liées à leur cadre d'interprétation du monde, diffèrent.

Le mode de représentation des groupes d'intérêt agricoles nationaux et communautaires oscille entre un pôle critique et un pôle participatif. Si le pôle critique est largement investi par les syndicats nationaux dans l'espace politique français lors des phases d'application des réformes agricoles, le pôle participatif occupe une place tout à fait importante lors des phases de négociation. Pendant les phases de négociation, phase sur laquelle notre attention s'est concentrée, les groupes professionnels et le ministère de l'agriculture travaillent en étroite collaboration et partagent des cadres d'interprétation du monde convergents, le gouvernement devenant alors un soutien clé des groupes professionnels à l'échelle de l'UE. Dans les secteurs du tabac et de la betterave à sucre, on remarque une

5 Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Michel Hélène (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

proximité institutionnelle et idéologique extrêmement développée. Les éventuels conflits semblent, au moins pendant les phases de négociation des réformes européennes, majoritairement évincés à l'échelon national, dans la mesure où les gouvernements tendent à attribuer les orientations de la PAC au gouvernement de l'Union européenne, évitant de cette façon une partie des protestations nationales.

Dans les deux secteurs étudiés, on remarque une même proximité avec le ministère de l'agriculture français. Les représentants des tabaculteurs cultivent une certaine proximité avec les pouvoirs publics parce que, d'une part, ils ne disposent pas d'autres alliés à l'échelle de l'UE, et d'autre part il leur semble partager les mêmes cadres d'interprétation du monde sur l'avenir de l'agriculture et plus précisément de la tabaculture. Parallèlement, ils investissent l'échelon communautaire. A la différence des responsables du Bordelais⁶, ils ne délaissent pas le niveau européen, et investissent massivement les organisations transnationales telles que le COPA. Ils sont également particulièrement actifs au sein de l'UNITAB et des groupes consultatifs de la Commission. Les opportunités limitées politiques que leur offre le ministère français, ne leur permettent de négliger les stratégies européennes. Toutefois, ils ne sont en mesure de partager avec leurs homologues européens qu'une même hostilité envers les instances décisionnelles communautaires, liée à la stigmatisation dont ils sont l'objet. Les tabaculteurs se concentrent donc d'abord sur leur gouvernement national.

Pour les betteraviers français, la situation est tout autre puisqu'ils cogèrent de façon étroite au sein des organismes interprofessionnels la politique sucrière française, mais surtout ils partagent des cadres d'interprétation du monde communs avec les pouvoirs publics français et également avec les instances décisionnelles européennes. Leur place de leader mondial du sucre leur offre une légitimité économique. Les responsables des betteraviers français, aux côtés des autres représentants des pays compétitifs, ont largement investi les arènes décisionnelles communautaires, bénéficiant en outre de l'influence de groupes d'intérêt extrêmement puissants tels que le groupe des fabricants de sucre européen. Le contexte est particulièrement favorable aux betteraviers les plus

6 Costa Olivier, Smith Andy, 2005, *op. cit.*

performants à la fois à l'échelle de l'Etat nation et à l'échelle de l'UE. En prônant la défense de l'intérêt général à travers le développement des biocarburants et la souveraineté alimentaire de l'Europe, les betteraviers les plus performants protègent leurs intérêts particuliers.

Cependant une partie des producteurs français et européens de betteraves sont condamnés à disparaître. Leur départ devrait profiter aux plus performants. Tout en restant flou sur le nécessaire départ des moins compétitifs, les responsables des betteraviers français ont réussi à maintenir une forme de cohésion. Le travail de manipulation symbolique a notamment reposé au niveau national sur l'idée que les betteraviers formaient une grande famille et que les risques de dissensions menaçaient l'ensemble du groupe. Les plus vulnérables ont intégré l'idée que le syndicat agricole majoritaire semblait le plus à même de négocier les départs des agriculteurs les moins compétitifs. Une minorité de betteraviers a toutefois participé à la création d'une association spécialisée contestataire sans que celle-ci ne parvienne à développer son audience de par l'hégémonie politique du syndicat majoritaire. La Confédération paysanne et les autres membres de la Coordination paysanne européenne ont tenté d'ébranler l'hégémonie des syndicats majoritaires et l'orientation de la réforme. La défense de l'intérêt général à travers notamment la protection de la diversité agricole, des exploitations familiales et de l'environnement servait leurs intérêts particuliers, toutefois cet argumentaire n'a pas rencontré l'audience escomptée.

Au niveau européen, les responsables de la CIBE, qui représentent les intérêts des plus compétitifs, ont tenté de rappeler la solidarité historique qui prévalait au sein de celle-ci, mais cet argument a rencontré quelques limites et a révélé les clivages qui traversent l'organisation transnationale.

Les cadrages cognitifs des acteurs, les ressources dont ils disposent, le contexte étatique et le contexte européen déterminent les modes de représentation des groupes d'intérêt. Un contexte national et un contexte européen favorables invitent le groupe à investir les deux niveaux de pouvoir. Lorsque le contexte

étatique est différent du contexte politique européen, le groupe d'intérêt va investir le niveau d'intervention qui lui est le moins défavorable.

Evolution des répertoires d'action et instrumentalisation de l'expertise au niveau européen

Une des autres conclusions majeures de notre étude est que la place des groupes au sein du processus décisionnel multi niveaux détermine la forme de leur stratégie d'action. A l'échelle de l'UE, le pôle critique autorisé par la Commission semble être beaucoup plus restreint que les possibilités offertes dans le cadre national. Les modes de négociation valorisés à l'échelle de l'UE invitent les groupes d'intérêt majoritaires à privilégier un mode de participation orienté vers le consensus et l'expertise. A contrario, ils restreignent les velléités contestataires des groupes et de leurs représentants. Même lorsque le groupe d'intérêt des betteraviers organise des manifestations de rue, il s'agit de réaffirmer la légitimité et la crédibilité du groupe plutôt que de s'inscrire dans un registre protestataire. Les tabaculteurs, quant à eux, occupent une place largement moins favorable et protestent, de façon plus manifeste, leur mécontentement, sans toutefois mettre en question leur insertion, même partielle, au sein du processus décisionnel. Les groupes minoritaires, peu intégrés aux arènes décisionnelles et ne partageant pas les cadres cognitifs des instances européennes, ne s'inscrivent pas dans une quête de légitimité et refusent d'adopter les modes d'action valorisés à l'échelle de l'UE. Ils n'hésitent donc pas à adopter des stratégies radicales comme la grève de la faim. Ils tentent de combler leur manque d'audience, en s'alliant à des groupes extérieurs au monde agricole tels que OXFAM et des organisations altermondialistes, dans le cadre de mouvements européens et internationaux. Ces alliances internationales favorisent le rapprochement de groupes opposés et brouillent les clivages idéologiques et organisationnels nationaux.

Les groupes d'intérêt et leurs responsables sont invités à délaisser le pôle critique, dans les phases de négociation de la réforme, et à surtout privilégier la participation et l'expertise, dans le cadre de stratégies internes. L'utilisation du

terme « expert » est assez ambiguë. La Commission européenne fait appel à certains scientifiques, qu'elle qualifie d'experts, pour orienter des réformes, et affuble également des *stakeholders*⁷, c'est-à-dire des représentants d'intérêts, du statut d'expert. Nous avons montré que les responsables de chacun des deux secteurs étudiés n'adoptaient pas les mêmes comportements face au rôle d'expert qu'on leur assigne. Les tabaculteurs tout en souhaitant participer aux groupes consultatifs de la Commission refusent de se conformer tout à fait au rôle d'expert que la Commission leur assigne. Ils manifestent ainsi leur mécontentement. Les betteraviers et notamment les plus puissants, investissent quant à eux parfaitement leur rôle. L'observation a permis de s'éloigner de l'interprétation habituellement faite de la catégorie d'expert et de mettre en évidence le triple rôle de l'expertise et de son utilisation au niveau européen. L'expertise constitue d'abord un moyen pour les groupes d'intervenir à l'échelle de l'UE et à cette occasion de représenter leurs intérêts. Mais surtout, l'expertise, de par son poids scientifique, permet de légitimer l'orientation des réformes proposées par les instances décisionnelles de l'UE, et notamment par la Commission européenne. Plus encore, il semble que l'utilisation de l'expertise permette non seulement à la Commission de légitimer ses actions, mais également d'encadrer les termes du débat, en restreignant le champ d'intervention des représentants. La Commission en invitant à respecter certains codes rhétoriques propres à celui de l'expert scientifique administre le fond et la forme des débats. Elle gouverne par les experts grâce à la crédibilité scientifique qu'ils lui procurent. L'imposition de ce type de participation passe notamment par une socialisation à l'Europe. La Commission est à ce titre un puissant agent socialisateur. La culture du compromis valorisée dans cette instance et le refoulement des formes de participation non policées devient alors un impératif que les groupes sont amenés à respecter s'ils souhaitent être entendus.

Les recherches sur l'expertise mériteraient d'être développées davantage. Nous avons fait allusion dans notre propos à la façon dont pouvait être utilisée la légitimité de la science pour mener une politique publique. On pourrait poursuivre

⁷ Trad : partie prenante

l'analyse en considérant ces pratiques de recours à l'expertise comme le terrain d'observation privilégié des relations entre le monde académique et l'administration communautaire. Il s'agirait d'examiner la circularité des discours savants et administratifs au sein de l'UE. Les institutions européennes s'approprient une partie des travaux scientifiques sur l'Europe. De même, de nombreux chercheurs sont amenés à intervenir dans les arènes politiques de l'UE en tant que scientifiques, et répondent aux appels d'offre de l'UE. Ceci nous invite à poursuivre notre recherche en développant les questions liées aux frontières entre science, expertise et politique.

Pour une diversité des études sur l'Europe

L'enquête empirique a plongé l'observatrice dans un espace européen composé d'individus dotés de capitaux économiques, sociaux et culturels très développés. Il s'agissait de recueillir des données de terrain qui ne sont pas accessibles à tous. La plupart des études sur l'Europe sont réalisées par des chercheurs qui présentent des dispositions sociales facilitant leur insertion dans ce type de milieu privilégié. Sans réseau social transnational suffisamment développé, il s'avère assez difficile de pénétrer l'espace politique européen. La maîtrise parfaite de plusieurs langues paraît entre autres être condition d'accès indispensable. Le sociologue qui ne présente pas ce type de compétences et d'attributs sociaux rencontre quelques difficultés d'accessibilité au terrain mais bénéficie toutefois de la possibilité de s'étonner. L'immersion dans ce milieu transnational particulièrement sélectif a supposé un déplacement dans l'espace social, un changement de place, donc de point de vue.

Dans la recherche en sciences sociales, le déplacement du sociologue s'est historiquement orienté vers les catégories les moins privilégiées de la société afin d'analyser les problèmes sociaux et de contribuer plus ou moins directement à la définition de leur solution. Si enquêter dans des milieux privilégiés et peu faciles

d'accès place l'observateur dans une relation délicate⁸, ce type d'étude permet à certains sociologues de s'intéresser à des objets de recherche habituellement investis par des individus qui cumulent les capitaux. Le renouvellement des études sur l'Europe par des chercheurs issus d'horizons différents facilite la prise en compte des différents aspects de la socialisation à l'Europe auquel sont soumis les acteurs, et de repérer comment ils s'actualisent dans des pratiques de négociation.

Plus généralement, le fait que des chercheurs en sciences sociales issus de divers milieux et aux compétences hétérogènes investissent le champ de l'Europe politique ne peut que rendre encore plus féconde la recherche empirique.

8 Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Paris, PUF, 1997.

BIBLIOGRAPHIE

Sur les mobilisations collectives

Agrikoliansky Eric, Fillieule Olivier, Mayer Nonna, *L'altermondialisme en France*, Flammarion, Paris, 2005.

Agrikoliansky Eric, Sommier Isabelle, Cardon Dominique, Lévêque Sandrine, *Radiographie du mouvement altermondialiste : le second forum social européen*, Paris, La dispute, 2005.

Andolfatto Dominique, Labbé Dominique, *Sociologie des syndicats*, La Découverte, Paris, 2000.

Benford Robert, Snow David, « Ideology, frame resonance, and participant mobilization », dans Klandermans Bert, Kriesi Hanspeter, Tarrow Sidney (eds), *From structure to action: comparing social movement research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

Champagne Patrick, « La manifestation comme action symbolique » dans Pierre Favre, *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Champagne Patrick, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

Cohen Robin, Rai Shirin, (eds), *Global social movements*, London, The Athlone Press, 2000.

Cohen Samy, « ONG altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 3, 2004.

Collet Serge, « La manifestation de rue comme production culturelle militante », *Ethnologie française*, n° 12, 1982.

Dauvin Pascal, Johanna Siméant, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

Della Porta Donatella, Tarrow Sidney (éds), *Transnational Protest & Global Activism*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

Elegoet Fanch, *Révoltes paysannes en Bretagne à l'origine de l'organisation des marchés*, Plabennec, Editions du Léon, 1984.

Favre Pierre (dir), *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Fillieule Olivier, Péchu Cécile, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*. Paris, l'Harmattan, 1993.

Fillieule Olivier, *Stratégies de la rue. Les manifestations dans la France des années 1980*, Paris, Presses de sciences po, 1996.

Flament Catherine, « Associations réseaux et réseaux d'associations », *Sociétés contemporaines*, 5, 1991.

Gamson William, *What's news: A game Simulation of TV news*, New York, The Free Press, 1984.

Gaxie Daniel, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de Science Politique*, vol. 27, n° 1, 1977.

Hilal Nadia, *La naissance d'une coordination syndicale européenne : les mobilisations sociales dans le secteur des transports ferroviaires et routiers*, thèse soutenue en juin 2005.

Hirschman Albert Otto, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

Imig Doug, Tarrow sidney (eds) *Contentious Europeans, Protest and Politics in an emerging polity*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.

Inglehart Ronald, *The silent revolution : Changing values and political Style among western publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1997.

Jenkins J.Craig, Perrow Charles, "Insurgency of the powerless: Farm Worker Movement (1946-1972)", *American Sociological review*, n° 42, 1977.

Keck Margaret, Sikkink Kathryn, *Activists Beyond Borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1998.

Klandermans Bert, Hriesi Hanspetter, Tarrow Sidney, *From structure to action : comparing social movements research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

Lecarpentier Damien, « Cesser de s'alimenter pour contraindre une autorité : la grève de la faim comme pratique protestataire », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 80, 2006.

Mac Adam Doug, *Freedom Summer*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

Mac Adam Doug, *Political process and the development of black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

Mac Adam Doug, Tarrow Sidney, Tilly Charles, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Mac Carthy J.D, Zald M.N, *The Dynamics of social movements*, Cambridge, Mass, Winthrop, 1979.

Mann Patrice, *L'activité tactique des manifestants et des forces mobiles lors des crises viticoles du Midi (1950-1990)*, Paris, IHESI, 1991.

Mann Patrick, « Permanences et évolution du répertoire d'action collectives des agriculteurs français depuis 1970 », *Economie rurale*, n° 201, 1991.

Martin Jean Philippe, « La Confédération paysanne et José Bové, des actions médiatiques au service d'un projet ? », *Ruralia*, n° 6, 2000.

Martin Jean Phillipe, « Les mobilisations altermondialistes, rôle et place de la Confédération paysanne », colloque *Les mobilisations altermondialistes*, 3-5 décembre 2003.

Martin Jean-Philippe, « La Confédération paysanne entre contestation traditionnelle et nouvelles propositions », *Sciences de la société*, n° 45, 1998.

Massignon Bérengère, « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », dans Bruno Duriez, François Mabilie, Kathy Rousselet (dir.), *Croyants et solidaires. L'action internationale des ONG confessionnelles*, Paris, AFSR-l'Harmattan (religions en questions), 2007.

Mathieu Lilian, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

Maurer Sophie, *Les chômeurs en action (décembre 1997-mars1998)*, Paris, l'Harmattan, 2001.

Mayer Nonna, Siméant Johanna, « L'espace de l'altermondialisme », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 6, 2004.

Melucci Alberto, « Getting involved : identity and mobilization in social movements », dans Klandermans Bert, Hriesi Hanspetter, Tarrow Sidney, *From structure to action : comparing social movements research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

Meyer Dorothee, « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire », dans Johanna Siméant, Pascal Dauvin, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

Mouriaux René, *Le syndicalisme en France*, Paris, PUF, 1992.

Neveu Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2002.

Obershall Anthony, *Social Conflicts and social movements*, Prentice hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1973.

Olson Mancur, *The logic of Collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Pizzorno Alessandro, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch Colin, Pizzorno Alessandro (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe (since 1968)*, vol. 2, Londres, Mc Millan, 1978.

Pizzorno Alessandro, « Sur la rationalité du choix démocratiques », dans Birnbaum Pierre, Leca Jean, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

Roux Jacques, « Mettre son corps en cause : la grève de la faim, une forme d'engagement public », dans Jacques Ion, Michel Peroni, *Engagement public et exposition de la personne*, Paris, Éditions de l'aube, 1997.

Siméant Johanna, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents », papier présenté lors du Congrès de l'ANSP, Lyon, septembre 2005.

Siméant Johanna, « La violence d'un répertoire : les sans-papiers en grève de la faim », *Cultures et Conflits*, n° 9-10, 1993.

Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de sciences po, 1998.

Sommier Isabelle, « Virilité et culture ouvrière : pour une lecture des actions spectaculaires de la CGT », *Cultures et conflits*, n° 9-10, 1993.

Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

Tilly Charles, *La France conteste. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard, 1986.

Touraine Alain, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973.

Sur les groupes d'intérêt

Aspinwall Mark, Greenwood Justin, *Collective action in the European Union. Interest and the New politics of associability*, Londres, Routledge, 1998.

Autret Florence, *Les manipulateurs. Le pouvoir des lobbys*, Denoël impacts, 2003

Ayberk Ural, Schenker François-Pierre, « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 6, 1998.

Balme Richard, Chabanet Didier, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Balme Richard, Chabanet Didier, « Dialogue social européen et transformations des négociations collectives », *Politique européenne*, n° 4, 2001.

Balme Richard, Chabanet Didier, *Collective action and european democracy*, Rowman et littlefield, 2007.

Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Claeys Paul-Henry, *Lobbyisme, et intégration européenne*, Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, 1998.

Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Michel Hélène (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, , "Les systèmes intermédiaires des grands groupes industriels français", *Revue Française de Sociologie*, Numéro spécial, Septembre 1979.

Duriez Bruno, Mabillet François, Rousselet Kathy (dir.), *Croyants et solidaires. L'action internationale des ONG confessionnelles*, Paris, AFSR-l'Harmattan (religions en questions), 2007.

Greenwood Justin, *Inside EU Business Associations*, Basingtoke, Palgrave, 2002.
Greenwood Justin, *Representing Interests in the european Union*, Londres, Macmillan, 1997.

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 7, 2002.

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

Groux Guy Mouriaux, Pernot Jean-Marie, *L'eupéanisation du mouvement syndical : la CES*, Paris, FNSP-CEVIPOF, 1992.

Hrabanski Marie, « Lobbyiste agricole, lobbyiste en agriculture. Recrutement et carrières des représentants d'intérêts du COPA », dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

Jennar Raoul Marc, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004.

Lecherbonnier Bernard, *Les lobbies à l'assaut de l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2007.

Marks Gary W., Steenbergen Marco (dir) « Dimensions of contestation in the european union », *Comparative political studies*, vol. 35, n° 82, 2002.

Mazey Sonia, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'eupéanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Mazey Sonia, Richardson Jeremy, *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

Meynaud Jean, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1965.

Meynaud Jean, Sidjanski Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Editions de l'institut de sociologie, 1971.

Michel Hélène (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

Michel Hélène, « Du dialogue social européen au dialogue civil ? Syndicat et ONG dans le recours à la société civile par la Commission », communication préparée pour le colloque international, *Cent ans après la "Charte d'Amiens" : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs*, organisé par le Curapp en collaboration avec l'UMR Triangle et l'Institut de Sociologie de l'ULB les 11, 12 et 13 octobre, Amiens, 2006.

Michel Hélène, « Le droit comme registre d'eupéanisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 7, 2002.

Michel Hélène, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

Michel Hélène, « Un groupe en pratiques, les pratiques d'un groupe », dans *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

Michel Hélène, Articles « Groupes d'intérêt » (p. 347-352) ; « Lobbying » (p. 435-439) ; « Société civile » (p. 614-616) dans Deloye Yves (dir.). *Dictionnaire des élections européennes*. Paris, Economica, 2005.

Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

Pernot Jean-Marie, « Une université européenne du syndicalisme. L'Europe des syndicats », *Politix*, n° 43, 1998.

Politix, Causes entendues, n° 16, 1991.

Politix, Les constructions du mécontentement, n° 17, 1991.

Pouvoirs, Les groupes d'intérêt, n° 79, 1996.

Richardson J. David, *Pressure groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

Rucht Dieter, "The EU as a target of political mobilisation : is there a europeanisation of conflict ?", dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Van Den Hoven Adrian, « Business Interest at the European Union », communication présentée à l'Université de Lille II, novembre 2003.

Viriot-Durandal Jean Philippe, *Le pouvoir gris. Sociologie des groupes de pression de retraités*, Paris, PUF, 2003.

Wagner Anne-Catherine, "Syndicalistes européens. Les conditions sociales et institutionnelles de l'internationalisation des militants syndicaux, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 155, décembre 2004.

Wagner Anne-Catherine, « Les représentants de la C.E.S. entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

Wagner Anne-Catherine, *Les nouvelles élites de la mondialisation*, Paris, PUF, 1998.

Sur l'agriculture

Barral Pierre, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Armand Colin, 1968.

Berger Suzanne (dir.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Besse René, *La réglementation de la culture du tabac*, Flammarion, Paris, 1939.

Boussard Isabel, *Vichy et la Corporation paysanne*, Paris, Presses de la FNSP, 1980.

Bruneau Ivan, « La Confédération paysanne », *Regards sur l'actualité*, n° 269, 2001.

Bruneau Yvan, *La Confédération paysanne : s'engager à juste distance*, Paris, Thèse de doctorat Paris X, Nanterre, novembre 2006.

Cayre Henri, *Histoire de la CIBE*, Editions SEDA, Paris, 1982.

Commissariat général du Plan, *Conflits d'usages dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ?*, Rapport Horizon 2020, mars 2005.

Commission, 30^{ème} rapport financier concernant le FEOGA garantie exercice 2000.

Coulomb Pierre, Delorme Hélène, Hervieu Bertrand, Jolivet Marcel, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Cozette Martial, « Industrie du tabac : grillée au nord, elle veut embraser le sud », *Alternatives économiques*, n° 151, 1997.

De Gasquet Olivier, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Vuibert, Paris, 2002.

Debatisse Michel, *La révolution silencieuse*, Calmann-Levy, Paris, 1963.

Delorme Hélène, « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Delorme Hélène, Le Theule François Gilles « Réforme de la PAC et Uruguay Round : vers une Europe libérale », dans Eizner Nicole, Jollivet Marcel (dir), *L'Europe et ses campagnes*, Paris, Presses de sciences po, 1996.

Delorme Hélène, Tavernier Yves, *Les paysans français et l'Europe*, Paris, PUF, 1969.

Duclos Nathalie, *Les violences paysannes sous la cinquième république*, Paris, Economica, 1998.

Durupt Marie Joseph, *Les mouvements d'action catholique rurale. Facteur d'évolution du monde rural*, Paris, thèse de doctorat de recherche FNSP, 1963.

Fouilleux Eve, « Changement de politique publique dans l'Union européenne : la politique agricole commune entre permanences et innovations », *Revue Politiques et management public*, vol. 15, n° 1, 1997.

Fouilleux Eve, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, l'Harmattan, 2003.

Hervieu Bertrand (dir), *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.

Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1992.

Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs*, Paris, PUF, 1996.

- Hervieu Bertrand, *Les champs du futur*, Paris, Editions François Bourin/Julliard, 1994.
- Hervieu Bertrand, Viard Jean, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, Paris, Editions de l'Aube, 1996.
- Houée Paul, *Coopération et organisations agricoles françaises*, Editions CUJAS, Paris, 1970.
- Hubscher Ronald et Lagrave Rose Marie, « Unité et pluralisme dans le syndicalisme agricole français. Un faux débat », *Annales*, n° 48, 1993.
- Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.
- Lambert Bernard, *Les paysans dans la lutte des classes*, Paris, Seuil, 1970.
- Landau Alice, "The agricultural negotiations in the WTO : the same old story ?" *Journal of common Market studies*, vol. 39, n° 5, 2001.
- Lemétayer Jean-Michel, *La FNSEA*, Paris, L'Archipel, 2003.
- Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La documentation française, 2002.
- Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de Minuit, 1983.
- Mayer Nonna, « Le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels facteurs contextuels », dans Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.
- Muller Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985.
- Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Points, 1980.
- Noireau Jean Pierre, *La Communauté européenne et le tabac*, thèse de droit communautaire, Tours, Université François Rabelais de Tours, 2001.
- Petit Yves, « La politique agricole après le sommet de Bruxelles », *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003.
- Petit Yves, « Le différend franco-britannique sur la politique agricole commune », *Regards sur l'actualité*, n° 315, 2005.
- Purseigle François, « Les malaises du monde paysan », *Regards sur l'actualité*, n° 315, 2005.

Purseigle François, *Les sillons de l'engagement. Jeunes agriculteurs et action collective*, Paris, l'Harmattan INJEP, 2004.

Roederer Cristina, « CAP reforms and the transformation of domestic politics : The paradox of farm protests in France (1983-1993) », texte présenté à la quatrième conférence européenne de sociologie, Amsterdam, 1999.

Salleron Louis, *Un régime corporatif pour l'agriculture*, Paris, Sirey, 1937.

Schroyens Adolf, « Tabac : quelles perspectives et stratégies pour cette industrie ? », *Problèmes économiques*, n° 2668, 2000.

Servolin Claude, « Les politiques agricoles », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca, (dir.), *Traité de science politique (tome 4)*, Paris, PUF, 1985.

Servolin Claude, *L'agriculture moderne*, Paris, Seuil, 1989.

Suaud Charles, « Conversions religieuses et reconversions économiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 38, 1982.

Suaud Charles, « Le mythe de la base. Les états généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, juin 1984.

Tavernier Yves, *Le syndicalisme paysan*, FNSEA-CNJA, Paris, Presses de la FNSP, 1969.

Sur l'Europe

Abelès Marc, Bellier Irène, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, 1996.

Abelès Marc, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

Baisnée Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne ? », *Critique internationale*, n° 9, 2000.

Baisnée Olivier, Pasquier Romain (dirs.), *Européanisation et sociétés politiques nationales*, Presses du CNRS, 2005.

Barbier Jean Claude, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, 2002.

Bastin Gilles, « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Quelques signes du changement dans un monde de travail », dans Didier

Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.

Bracq Stéphane, « La Commission européenne entre fonctions d'arbitrage et rôle politique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 480, 2004.

Checkel Jeffrey T, « Social construction and integration », *Journal of European Public Policy*, 6(4), 1999.

Costa Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, 2001.

Cram Laura, « The European Commission, as a multi organisation », *European journal of public policy*, vol. 1, n° 2, 1994.

Dehove Mario (dir), *Le nouvel état de l'Europe : idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004.

Delassale Marine, Georgakakis Didier, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards Sociologiques*, n°27-28, 2004.

Deldréve Valérie, « Politique européenne et pratiques locales de gestion des ressources halieutiques. La réforme de la PCP et les marins pêcheurs du Nord Pas de Calais », dans *Dynamiques locales et mondialisation*, coordonné par Michel Rautenberg, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, l'Harmattan, 2003.

Eymeri Jean Michel, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière », VIIème Congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

Eymeri Jean-Michel, « Définir la "position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », dans Nay Olivier, Smith Andy, (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002.

Favell Adrian, L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration, *Cultures et conflits*, n° 38-39, 1998.

Georgakakis Dider, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.

Guigner Sébastien, « Institutionalizing public health in the european union : the thrills and spills of politicization », dans Andy Smith, *Politics and the European Commission*, London Routledge, 2003..

Guiraudon Virginie, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et conflits*, n° 38-39, 1998.

Jeffrey T. Checkel, « Social construction and integration », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1999.

Joana Jean, Smith Andy, *Les commissaires européens*, Paris, Presses de science po, 2002.

Lequesne Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendances », *Revue Française de science politique*, vol. 46, n° 3, 1996.

Lequesne Christian, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de FNSP, 1993.

Lequesne Christian, Smith Andy, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et conflits*, n° 28, 1997.

Lequesne Philippe, *L'Europe bleue. A quoi sert une politique commune de la pêche ?*, Paris, Presses de sciences po, 2001.

Magnette Paul, « Conclusion : diffuse democracy in the Eu : the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003.

Perrineau Pascal, *Le vote européen 2004-2005 : De l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de science po, 2005.

Quermonne Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2002.

Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001.

Robert Cécile, « La construction des compétences en situation d'incertitude », dans Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

Saurruger Sabine, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2003.

Schnabel Virginie, « Elites européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *Politix*, vol. 11, n° 43, 1998.

Schnabel Virginie, « La « mafia de Bruges » : mythes et réalités du networking européen », dans Georgakakis Didier, *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2004.

Smith Andy, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, l'Harmattan, 1995.

Smith Andy, *Politics and the European Commission*, London, London Routledge, 2003.

Sur l'expertise

Beck Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2003.

Christiansen Thomas, Kirchner Emil (eds), *Europe in change. Committee governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press. 2000.

Crousse Bernard, Quermonne Jean-Louis, Rouban Luc, *Science politique et politique de la science*, Paris, Economica, 1986.

Dehousse Renaud, « Comitology : who watches the watchmen ? », *Journal of european public policy*, vol. 10, n° 5, 2003.

Dogan Rhys, « Comitology : "Little procedures with big implications" », *West european politics*, vol. 20, n° 3, 1997.

Druet Pierre-Philippe, Kemp Peter, Thill Georges, « Le rôle social de l'expert et de l'expertise, *Esprit*, n° 100, 1989.

Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS, 1999.

Dumoulin Laurence, La Branche Stéphane, Robert Cécile, Warin Philippe, *Le recours aux experts*, Grenoble, PUG, 2005.

Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.

Foucault Michel, *Surveiller et punir*. Paris, Broché, 1993.

Habermas Jürgen, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

Habermas Jürgen, *La Technique et la Science comme idéologie*, Ladmiral, Éditions Denoël, 1973.

Larsson Torbjörn, *Pre-cooking. The world of expert groups in the European Union*, étude pour le compte du groupe d'experts sur les finances publiques (rattaché au ministère suédois des finances), avril 2003.

Lequesne Christian, Rivaud Philipe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001.

Magnette Paul, « Conclusion : diffuse democracy in the Eu : the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003.

Saurruger Sabine, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002.

Trépos Jean-Yves, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.

Trondal Jarle, Veggeland Frode, « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 1, 2003.

Trondal Jarle, Veggeland Frode, « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 1, 2003.

Sur les politiques publiques

Hassenteufel Patrick, Smith Andy, « Essoufflement ou deuxième souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n° 1, 1995.

Marsh David, Rhodes Rod, *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon, 1992.

Meny Yves, Muller Pierre, Quermonne Jean-Louis, *Les politiques publiques en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1995.

Muller Pierre, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

Muller Pierre, « L'eupéanisation des politiques publiques », *Politiques et management public*, vol. 15, n° 3, 1997.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003.

Ouvrages et articles généraux et de méthode

Bauer Michel, Bertin Mourot Bénédicte, « La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites : la stabilité du modèle français », Suleiman Ezra, Mendras Henry (dir), *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, Paris, 1997.

Beaud Stéphane, Weber Florence, *Guide de l'enquête de terrain, Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1998.

Becker Howard, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002.

Becker Howard, *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985.

Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Meridiens Klincksiek, 1986.

Boltanski Luc, Chiapello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

Boltanski Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.

Bongrand Philippe, Laborier Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.

Boudon Raymond, *La logique du social*, Paris, Hachette, 1979.

Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris, Bordas, 1968.

Bourdieu Pierre, *Choses dites*, Paris, Editions de minuit, 1987.

Bourdieu Pierre, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de minuit, 1989.

Bourque Reynald, Thuderoz Christian, *Sociologie de la négociation*, Paris, La Découverte, 2002.

Bourricaud François, « Normes » dans Boudon Raymond, Demeulenaer Pierre, Viale Riccardo, *L'explication des normes sociales*, Paris, PUF, 2001.

Braud Philippe, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000.

Burt Ronald, « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur », *Revue française de sociologie*, vol. 36, n° 4, 1995.

Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

Coenen-Huther Jacques, *Sociologie des élites*, Paris, Armand Colin, 2004.

- Cohen Samy, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.
- Degenne Alain, « Sur les réseaux de sociabilité », *Revue française de sociologie*, n° 24, 1983.
- Degenne Alain, Forsé Michel, *Les réseaux sociaux*, Armand Colin, Paris, 2004.
- Demazière Didier, *Sociologie du chômage*, Paris, La Découverte, 2006.
- Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- Douglas Mary, *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte, 2004.
- Dubar Claude, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris, 1991.
- Duverger Maurice, *Introduction à la politique*, Paris, Seuil, 1985.
- Elias Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1974.
- Friedberg Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 4, 1992.
- Giddens Anthony, « Elites in the British Class structure », dans John Scott Ed, *The sociology of elites*, vol.1, Aldershot, Edmard Elgar Publishing Ltd, 1990.
- Goffman Erwin, *La mise en scène de la vie quotidienne*, tome 2, Editions de minuit, Paris, 1973.
- Goffman Erwin, *Les cadres de l'expérience*, Editions de minuit, Paris, 1991.
- Granovetter Marc, "The strength of weak ties ", *American Journal of Sociology*, vol. 78, 1973.
- Granovetter Marc, « Threshold Models of collective Behavior », *American Journal of Sociology*, vol. 83, 1978.
- Hall Stuart (éd), *Representation*, London, Sage, 1997.
- Hugues Everett, *Men and their Work*, Greenwood Press, (1ère ed 1958), 1981.
- Laurence Nicolas, « Le chercheur en science sociales face à des situations conflictuelles : entre espion et allié, l'impossible statut de chercheur sur un terrain de discord », *Actions associatives, solidarités et territoires*, Publications de l'université de Saint Etienne, 2001.
- Lazega Emmanuel, *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF, 1998.

Le Bras Guy, Todd Emmanuel, *L'invention de la France. Atlas anthropologique et politique*, Paris, Librairie générale française, 1981.

Marx Karl, *Le 18 Brumaire de Louis Napoléon Bonaparte*, Editions des mille et une nuit, 1997. (Ed. originales 1852).

Mouriaux René, « *Entretiens avec les dirigeants syndicaux* », dans Cohen Samy, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Paris, PUF, 1997.

Sawicki Frédéric, « Les politistes et le microscope », dans Myriam Bachir (dir), *Les méthodes au concret*, Amiens, PUF/CURAPP, 2000.

Simmel Georg, *Le conflit*, Paris, Circé/poche, 2003.

Strauss Anselm, *La trame de la négociation*, l'Harmattan, Paris, 1992.

Weber Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

Liste des sigles

ABL : Arbeitskreis Bäuerliche landwirtschaft (All.)
ACP : Afrique-Caraïbes-Pacifique
AGPB : Association générale des producteurs de blé
AMPBCS : Association mondiale des planteurs de betteraves et de canne à sucre
ANIA : Association nationale des industries agro alimentaires
APB : Association des planteurs de betteraves (Fr.)
APCA : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
ASAJA : Association agricole des jeunes agriculteurs (Esp.)
ATTE : Association des transformateurs de tabac européen
BEAF : Bureau européen de l'agriculture française
BEUC : Bureau européen des Unions de consommateurs
CAP : Confédération des agriculteurs portugais (Port.)
CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement
CECA : Communauté économique du charbon et de l'acier
CEDUS : Centre d'éducation et de documentation sur le sucre
CEE : Communauté économique européenne
CEFS : Confédération européenne des fabricants de sucre
CEJA : Centre européens des jeunes agriculteurs
CES : Confédération européenne des syndicats
CES : Confédération européenne des syndicats
CGA : Confédération générale agricole
CGB : Confédération générale des betteraviers
CIA : Confédération italienne des agriculteurs (It.)
CIBE : Confédération internationale des betteraviers européens
CIPS : Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères
CLCV : Consommation logement cadre de vie
CNJA : Centre national des jeunes agriculteurs
CNMCCA : Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole
CNSTP : Confédération des syndicats de travailleurs paysans
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COAG : Coordination des agriculteurs et des éleveurs (Esp.)
COGECA : Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union Européenne
COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles
COREPER : Comité des représentants permanents
CPE : Confédération paysanne européenne
CSA : Comité spécial pour l'agriculture
DBV : Deutscher Bauerverband
DG : Direction générale
DOM-TOM : Départements et territoires d'Outre mer
DPEI : Direction des politiques économiques internationales
EBA : Everything but arms
ECL : Ligue européenne contre le cancer

EFFAT : Fédération européenne des syndicats des secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme et des branches connexes
EMHV : Esther méthyliques d'huiles végétales
ENSP : Réseau européen pour la prévention du tabagisme
EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial
FAO: Food and agriculture organisation
FCB : Fédération des coopératives betteravières
FEDEX : Fédération des exportateurs de tabac
FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FETRATAB : Fédération européenne des transformateurs de tabac
FIPA: Fédération internationale des producteurs agricoles
FIRS : Fonds interprofessionnel du sucre
FNPT : Fédération nationale des producteurs de tabac (Fr)
FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GATT: General agreement on Tariffs and Trade
IAA : Industries agroalimentaires
INRA : Institut national de la recherche agronomique
ITB : Institut technique de la betterave
ITGA : Association internationale des tabaculteurs
JA: Jeunes agriculteurs
JAC: Jeunesse agricole catholique
KZRKIOR : Union nationale d'agriculteurs de cercles et d'Organisations agricoles (Pol.)
LTO : Fédération des organisations agricoles et horticoles (Neerl.)
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MGA : Mission de gestion des aides
MODEF : Mouvement de coordination et de défense des exploitations agricoles familiales
MSA : Mutualité sociale agricole
MSTP : Mouvement syndical des travailleurs paysans
NFU : National farmers' union
OCM : Organisation commune de marché
OGM : Organismes génétiquement modifiés
OIS : Organisation internationale du sucre
OIS : Organisation internationale du sucre
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONG : Organisation non gouvernementale
ONIFLHOR : Office national Interprofessionnel des fruits, légumes et de l'horticulture
ONU : Organisation des Nations Unies
OPA : Organisation professionnelle agricole
PAC : Politique agricole commune
PE : Parlement européen
PECO : Pays d'Europe centrale et orientale
PMA : Pays les moins avancés
PPE : Parti populaire européen

PSE : Parti socialiste européen
ROPPA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
RSE : Responsabilité sociale des entreprises
RUP : Région ultrapériphériques
SDHF : Sucreries distilleries des Hauts de France
SDN : Société des nations
SGAE : Secrétariat générale des affaires européennes
SGCI : Secrétariat générale du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SNFS : Syndicat nationale des fabricants de sucre
TSA : Tout sauf les armes
UCAPT : Union des coopératives agricoles des producteurs de tabac
UE : Union européenne
UMP : Union pour un mouvement populaire
UNICE : Confédération des entreprises européennes
UNITAB : Union internationale des tabaculteurs européens
UPA : Union des producteurs agricoles (Esp.)
WWF : World Wild Fund

Annexes

Annexe n°1 Guide d'entretien COPA

Consigne: Comment êtes-vous arrivé au COPA et en quoi consiste aujourd'hui votre profession?

1-Trajectoire scolaire et professionnelle

a- origines géographiques et sociales

De quelle nationalité êtes-vous ?

Dans quelle ville avez-vous passé votre enfance ?

Combien de temps y êtes vous resté ?

Quelle est ou était la profession de vos parents ?

Pouvez-vous m'expliquer brièvement en quoi consiste ou consistait leur emploi ?

b-scolarité

Pouvez-vous me retracer chronologiquement votre cursus universitaire ?

Où avez-vous suivi vos études ?

Quand avez-vous obtenu votre bac (ou un équivalent étranger) ?

Quelle filière avez-vous choisi ensuite, et qu'est ce qui vous a poussé à faire ce choix ?

Avez-vous éventuellement suivi des stages pendant votre parcours universitaire ?

Quand avez-vous obtenu votre diplôme le plus élevé et comment se nomme-t-il ?

Combien de langues maîtrisez-vous et comment/et où les avez-vous apprises ?

c- insertion sur le marché professionnel

Qu'avez-vous fait après avoir obtenu votre diplôme de fin d'études ?

Saviez-vous ce que vous vouliez faire ?

Avez-vous dû chercher du travail, si oui, combien de temps ?

En quoi consistait votre premier emploi ?

Comment en avez-vous eu connaissance (ami proche, famille, connaissances, annonces officielles)

Qui était précisément la personne qui vous a parlé de cet emploi ?

Avez-vous du déménager ? Cela a-t-il posé des difficultés ?

A cette période, êtes vous marié ? Avez-vous des enfants ?

Qu'avez-vous appris lors de cet emploi ?

d-Description chronologique des différents emplois occupés par le lobbyiste

S'agissait-il d'emplois dans l'agriculture ? à quel poste ?

Pourquoi l'agriculture ?

Quel lien entretenez-vous avec l'agriculture ?

S'agissait-il d'emplois en rapport avec l'Europe ?

Quel était l'état de vos connaissances sur l'Europe avant d'occuper votre premier emploi en rapport avec l'Europe ?

Vos parents s'intéressaient-ils à l'Europe ?

Que vous ont appris vos différentes expériences professionnelles et dans quel contexte avez-vous quitté ces emplois (fin de contrat, lassitude, autres propositions plus intéressantes) ?

2 Emploi et compétences au COPA

a- l'entrée au COPA

Dans quelle situation professionnelle vous trouviez vous avant d'entrer au COPA

Comment en avez-vous précisément entendu parler ? (amis, famille, connaissances)

Comment s'est passé votre entretien d'embauche, l'aviez vous préparé ?

Aviez-vous des connaissances sur la PAC ? Précisez

Aviez-vous des connaissances sur les rouages institutionnels de l'UE ? Précisez

Quand êtes vous entré au COPA ?

Cela a-t-il nécessité que vous déménagiez ?

Quelle était et aujourd'hui quelle est votre situation familiale et l'emploi précisément occupé par votre conjoint, éventuellement si possible, lieu de rencontre... ?

b- Prise de fonction

Lorsque vous êtes entré dans l'organisation, qui vous a expliqué en quoi consistait votre poste ?

Qui était-ce précisément, quelle était sa légitimité ? Aviez-vous d'autres personnes ressources ? En fonction du domaine deviez-vous vous orienter vers différentes personnes ?

Avez-vous bénéficié de conseils particuliers, d'une formation interne particulière ?

Comment vous pourriez qualifier l'aide et l'accompagnement que vous avez reçu à cette occasion ?

A quelles fréquences leur avez-vous demandé des informations ?

En cas de questions précises, à qui avez-vous pu faire appel ?

c- organisation actuelle du travail

Pouvez-vous me décrire en quoi consiste votre emploi ?

Comment faites vous pour glaner des informations auprès des institutions

européennes ? Adoptez-vous une démarche différente au Parlement et à la

Commission ? De quelle façon ? Bénéficiez-vous de contacts privilégiés ?

Comment êtes vous entré en contact avec ces informateurs privilégiés ? Comment

qualifieriez-vous les relations qui vous unissent ? Vous arrive-t-il de rencontrer

certain de vos contacts professionnels en dehors de ce cadre (école, enfant, sorties, rue, hasard) ?

Echangez-vous certains renseignements avec les membres des institutions

européennes, échangez-vous certains infos avec les représentants nationaux ? de

quels types d'informations s'agit-il ?

De quelle façon diffusez-vous ces informations et vers qui ? Lors des

réunions organisées au COPA, à certaines organisations (lesquelles) de façon informelle ?

d- les groupes de travail dont ils ont la charge ?

De quel(s) groupe(s) s'agit-il ? Combien de représentants ? Fréquence des rencontres ? Quelles sont les principales questions de ce groupe ? Avec quels interlocuteurs agissez-vous le plus ? Dans quel cadre et comment sont éventuellement menées les actions de ce groupe ? Quelles difficultés rencontrez-vous avec ce groupe, quelle est la particularité de ce groupe ? Est-il facile selon vous de travailler avec ce groupe et pourquoi ?
Entretenez-vous des liens privilégiés avec certains des représentants nationaux dont vous vous occupez ?
Comment pourriez-vous qualifier les liens qui vous unissent à ces représentants, quel est votre degré d'interconnaissance avec eux, dans quelle langue communiquez-vous avec eux ?

3-Action collective et stratégies

Lorsque les positions du groupe sont en désaccord avec les orientations de la Commission, quel est votre rôle ? De quelles techniques disposez-vous ?
Quel est le registre de votre argumentation ? Reprenez-vous l'argumentation proposée dans les groupes telle qu'elle ? Quelle vision portez-vous sur cette étape de votre travail ?
Vous semble-t-il être entendu pour les décideurs publics ? Concrètement, pouvez-vous me parler d'un récent désaccord et de son issue ? Les membres des groupes vous semble-t-il comprendre les réactions de ces décideurs ?
Une manifestation a-t-elle déjà organisée dans la filière dont vous vous occupez ?
Quand est-ce ? Pour quelles raisons ? A quel moment de la négociation ? Combien de personnes ? Vous y rendez-vous personnellement ? Pensez-vous que ce type de mobilisation ait une utilité ? Cela est-il un atout supplémentaire selon vous ? Cela peut-il vous décrédibiliser auprès des décideurs ? Ces derniers craignent-ils les manifestations ? Quel impact selon cela a-t-il sur eux ? Quel est le rôle du COPA dans ce type d'action ? Êtes-vous chargé de médiatiser cette action ? Qui s'occupe de médiatiser ce type d'action ?

4-Représentation sociale et approche réflexive de leur emploi

Etes-vous un lobbyiste ? Qu'est-ce qu'un bon lobbyiste ? Quel est l'intérêt de votre métier, et à quelles difficultés êtes-vous confronté ?
Quels types de compétences votre emploi nécessite-t-il ?
Dans quelle mesure s'agit-il ou non de lobbying ? Est-ce du syndicalisme, quelle différence faites-vous entre les deux ?
Projection : Avez-vous déjà pensé à quitter l'organisation pour une autre ? vous a-t-on déjà proposé un poste dans une autre organisation ? Auriez-vous été mieux rémunéré ? Qu'est-ce qui vous a fait refuser ? Aimerez-vous intégrer une autre organisation ? Quels avantages cela présenteriez pour vous ? Vous désirez de changer ou non d'emploi est-il lié à votre vie privée ?

Annexes n°2 Guide d'entretien professionnels et fonctionnaires

Consigne : Vous êtes actuellement ... pouvez me dire en quoi consiste votre emploi et quel a été votre rôle pendant la réforme de l'OCM tabac/sucre

1 Perception générale de la réforme (cadrage cognitif)

- Qui a eu l'idée de la réforme ? la Commission, le Parlement, le Conseil, le gouvernement, l'OMC...?
- Dans quel contexte économique, institutionnel s'inscrivait la réforme ? A quels « problèmes », à quels événements cela répondait ? Avez-vous été consulté sur la nécessité d'une réforme ? dans quel cadre ?
- La réforme était-elle justifiée sur le plan économique, sur le plan politique selon vous, selon les initiateurs ?
- quels étaient les objectifs explicites et implicites de la réforme ?
- quelle a été votre réaction face à l'annonce de la réforme, la réaction de vos adhérents ? Vos adhérents ont-ils tous réagi de la même façon ?

2-Carrière socio professionnelle et fonction de l'interviewé cf guide d'entretien COPA

- trajectoire scolaire
- profession des parents
- dispositions familiales à l'international,
- études supérieures (lieu, stages, réseau développés)
- trajectoire professionnelle
- insertion dans l'organisation (contexte, apprentissage, compétences requises)
- description précise des tâches à effectuer dans l'emploi actuel (personne avec qui il travaille le plus, satisfaction, attachement à l'organisation, avec projection éventuelle dans une autre organisation...)
- si intervenant européen développer sur la socialisation à l'Europe actuelle, ce qu'il pense de l'Europe, sur la façon dont il participe à l'émergence d'un intérêt commun, sa position face aux représentants d'intérêts, mais aussi les lieux qu'ils fréquentent, s'il lui arrive de croiser des fonctionnaires ou autres dans d'autres lieux que dans le cadre d'un rdv...

3 L'organisation à laquelle l'interviewé appartient et ses relations avec les autres organisations

- a- S'il s'agit d'un membre d'une organisation professionnelle :

- implantation de la structure syndicale : date de création du syndicat, histoire, nombre d'adhérents, structure régionale, départementale, évolution des priorités, des questions, des difficultés du syndicat.

-Homogénéité des adhérents : Existe-t-il de grandes différences entre vos adhérents au niveau des structures de production, des revenus, de la surface cultivable...

-Organisation concurrente : Ces différences peuvent-elles entraîner des positions différentes face à la réforme ? Comment faites vous pour prendre en compte ces différences ? Existe-t-il à l'intérieur ou à l'extérieur de votre structure des groupes ou des organisations qui tentent de relayer une position différente de la vôtre ? Comment réagissez-vous ? Que pensez-vous de leur position ? A quels intérêts répondent-elles ? quels types d'agriculteurs sont attirés par cette organisation ?

b- s'il s'agit d'un fonctionnaire

Pouvez-vous m'expliquer comment sont réparties les tâches entre les différents services ? Est-ce pertinent selon vous ? Quel rapport entretenez-vous avec les autres services du ministère ou avec les organismes semi-publics (ONIFLHOR, MSA, SGCI, Ministère, cabinet ministériel, Parlement européen, commission...)

-Quel rapport entretenez-vous avec :

Votre hiérarchie, les autres ministères des pays européens- les fonctionnaires de la Commission, les membres du PE... Fréquence, nature de l'interaction, degré d'interconnaissance, intérêt de ces échanges...

-De quelle façon travaillez-vous précisément ? Dans quelle mesure vous servez-vous de l'expertise. Qu'est ce que l'expertise ? L'expertise peut-elle être neutre ? Est ce qu'on vous adresse des questions politiques sur l'orientation générale de la PAC. (dichotomie entre politique et technique)

c- pour les deux

-Les relations que l'organisation entretient avec les autres organisations (selon l'interlocuteur ces points étaient plus ou moins développés: relations avec les associations spécialisées (FNPT/ CGB), avec le syndicat à vocation générale (FNCSEA/ Confédération paysanne), avec l'association spécialisée transnationale (CIBE/UNITAB), avec l'organisation européenne à vocation générale (COPA/CPE). Nature de ces coopérations : conseils, échanges d'informations, degré d'interconnaissance. Pouvez-vous me décrire exactement quel a été le dernier type d'échange que vous avez effectué avec ces organisations.

Qu'est ce qui vous différencie de ces organisations au niveau des positions idéologiques, quelles sont les difficultés les lacunes rencontrées par ces organisations par rapport à la vôtre, et quelles sont les atouts de ces organisations par rapport à vous ? En quoi sont-elles intéressantes pour vous ? Comment votre organisation est-elle liée à ces organisations (adhésion, montant de l'adhésion) et quelles sont les modalités pour adhérer ?

-relations avec les acteurs extérieurs au champ agricole : IAA, écologistes, santé, autres...

La construction d'un intérêt commun au niveau national et ou au niveau européen
Description fine d'une réunion transnationale. Fréquence, heure d'arrivée, rencontres préalables, invitations officielles ou d'abord informelles
Divergence entre des groupes nationaux différents, pourquoi, comment ces divergences s'expriment-elles, quel est le ton des discussions, ces divergences ne s'expriment-elles qu'au sein des réunions transnationales ou avez-vous des contacts en dehors de ces sphères. Arrive-t-il que certains s'agacent, soient en désaccord profond, à quel motif. Prenons l'exemple de la réforme, quels étaient vos accords et vos désaccords avec les différents membres du groupe, quels étaient les clivages sur quoi reposait-il (idéologies, économie) et comment les avez-vous dépassé ou comment avez-tenté de les dépasser ?

4 Relations avec les pouvoirs publics nationaux et européens

Relation avec le gouvernement national : à quelle fréquence rencontrez-vous les fonctionnaires du ministère, d'autres organismes publics ? Quelle est la nature de vos échanges, quels dossiers traitez-vous ensemble, existe-il des désaccords entre vous, de quelle nature ? sur quoi êtes vous en accord avec eux, sur quoi êtes en vous désaccord ?

Degré d'interconnaissance. Depuis quand travaillez-vous avec ces fonctionnaires, comment les appelez-vous, y a-t-il un turn-over important dans ce service ? Vous arrive-t-il de les croiser de communiquer avec eux dans d'autres sphères que la sphère professionnelle ? Vous arrive-t-il de discuter d'autres sujets que ceux auxquels vous êtes amenés à discuter en tant que représentant de votre organisation

Sous quel registre les interpelliez-vous ? Comment vous pourriez qualifier vos relations ? Vous arrive-t-il d'apprendre des informations par ces fonctionnaires, vous arrive-t-il de leur fournir de l'information ? Quelle est la nature de ces informations ? Pourriez-vous parler d'expertise à propos de ce type d'échange ? Bénéficiez-vous de services particuliers chargés de fournir de l'expertise ? A votre connaissance les fonctionnaires font-ils appels à votre expertise ?

Vos liens avec le cabinet ministériel, le SGCI et la représentation permanente Bruxelles.

Qu'est ce qui différencie, selon vous le travail que vous effectuez auprès des pouvoirs publics nationaux du travail effectué auprès des instances européennes

Relation avec les pouvoirs publics européens

-perception générale du système de prise de décision au niveau européen, connaissance des différents organes institutionnels et de leurs prérogatives, fréquence à laquelle l'interviewé se rend à Bruxelles et dans quel cadre

La commission : degré d'interconnaissance avec les fonctionnaires, perception de l'institution, de ses positions de la prise de décision, difficultés, avantages liées à

cette institution. Description précise des relations entretenues avec les fonctionnaires : décrivez-vous votre dernier entretien

Le parlement : degré d'interconnaissance avec les membres du PE, perception de l'institution, de ses positions, et la prise de décision, difficultés et avantages liés à cette institution. Description du dernier entretien

Le Conseil : quels sont les liens selon vous entre le Conseil et le gouvernement national. Interconnaissance, fréquence des rencontres.

5 les stratégies de mobilisation

-stratégies nationales : la manifestation et autres actions protestataires qui était l'organisateur, pour quels motifs, fréquence de ce type de mobilisation, résultats attendus, observés, réactions et comportements des manifestants, réactions des autorités publiques

-De quels autres moyens disposez-vous pour défendre vos intérêts ? Assemblée nationale, lobbying, pression, médias

Stratégies européennes : rôles des structures transnationales européennes (UNITAB/COPA/ CIBE) qui est à l'initiative des actions collectives européennes ?

-le lobbying : règle et formes du lobbying, qu'est ce que le lobbying, (monitoring, networking) compétences, savoirs faire nécessaires pour effectuer ce lobbying. Qui vous a appris à faire du lobbying ? En quoi cela consiste-t-il précisément (cf guide d'entretien sur les lobbyistes du COPA) menez-vous un lobbying collectif auprès des instances et ou est ce un lobbying plus personnalisé, comment faites vous pour mener un lobbying unitaire alors que l'intérêt est opposé ?

-rôle et place de l'expertise (cf guide d'entretien sur les groupes consultatifs). Vers quelles instances l'utilisez-vous le plus, comment est-elle perçue par les fonctionnaires ? Vous arrive-il de proposer des expertises contradictoires et dans ce cas comment cela s'explique ?

-Les manifestations européennes : qui est à l'initiative, quelle est leur ampleur, dans quel but, l'objectif est-il atteint ? efficacité de ce type de manifestation ? Difficultés et avantages liés à une mobilisation transnationale. Êtes-vous tous d'accord sur ce mode d'action ? Comment ont réagi les décideurs publics européens et nationaux. Y a-t-il des mouvements violents, pourquoi, pourquoi pas ? Avez-vous remarqué des différences dans la manière de participer des agriculteurs belges, allemands, espagnols) ?

Annexe n° 3 Guide d'entretien expert membre de comité

I. Vous, votre parcours :

- formation
- carrière
- expériences préalables en lien avec Bruxelles et dans d'autres structures internationales
- expériences préalables en tant qu'expert ou dans d'autres comités (communautaires ou autres)

II. Modalités de recrutement et composition du comité

- votre recrutement : candidature ou sollicitation ? Contacté comment et par qui ? Candidature, pourquoi et selon quelles modalités ?
- Si vous n'avez pas été recruté au moment de la création du comité, quand était-ce ? Avez-vous remplacé quelqu'un ? La composition du comité change-t-elle souvent ? Y-a-t-il un turn over important ?
- Perception des critères et opportunités qui ont présidé à votre recrutement (officiellement, plus informellement) ?
- Si recrutement en fonction du statut : dans ce cadre vous percevez-vous comme sollicité pour « représenter » - un groupe, un Etat, une administration – dans le cadre du comité ? Si oui, comment concevez-vous ce mandat ?
- Les profils des autres membres du comité ? leur recrutement ? les critères qui ont présidé à leur sélection ? Les connaissiez-vous par ailleurs ?
(A affiner selon les cas : en fonction du type de comités et d'experts ajuster et ajouter des questions sur : la position dans le champ scientifique, les responsabilités dans d'éventuels groupes d'intérêt, les positions dans les institutions et administrations nationales, etc.)

III. Création du comité : contextes, stratégies

- Quel est contexte institutionnel qui a présidé à la création du comité : statut (ad hoc ou lié à une politique, un programme, une réglementation), institutions responsables de sa création (Conseil, Commission, autres) ?
- Quelles sont les missions officiellement assignées au comité ?
- Quid du contexte politique : nouvel enjeu à inscrire sur l'agenda, état du débat sur l'enjeu, état du rapport de force politique et institutionnel sur l'enjeu ?
- Objectifs plus implicites de la création du comité ?

IV. Le travail en comité

IV.1. L'organisation du travail

- quelles sont les règles de fonctionnement internes (rules of procedure) concernant la définition de l'ordre du jour, l'attribution de la présidence, du secrétariat ? Règles imposées statutairement ou définies ensemble ?
- Quels sont la fréquence des rencontres, leur agenda, leurs modalités d'organisation ?

IV.2. les règles informelles de l'échange

- Y a-t-il des règles informelles concernant :
 - * la nature des arguments mobilisés (purement techniques, renvoyant à la défense d'une position nationale, etc.)
 - * la confidentialité des échanges
 - * les points d'accord concernant l'enjeu à ne pas remettre en cause
- Diriez-vous que la discussion se situe sur un registre « technique » ou « scientifique » ? Comment cela se traduit-il ? Quels types de savoirs sont mobilisés ? Dans quelle mesure cela modifie-t-il selon vous la manière dont les enjeux sont traités ? Existe-t-il des lieux où les mêmes sujets sont traités de manière moins technique (plus politique ?) ? Cela modifie-t-il la conception du problème, les réponses à apporter, le type d'arguments utilisés, les clivages ?
- Y a-t-il des membres du comité qui exercent une influence prépondérante sur le cours du débat ? Comment ? Pourquoi ?
- Y a-t-il des membres du comité qui jouent un rôle spécifique (arbitre, représentant d'un point de vue particulier, minoritaire, etc.) ? La présidence et le secrétariat correspondent-ils à des modes de participation spécifiques ?
- Vous arrive-t-il de vous réunir en groupe plus restreint pour discuter de sujets particuliers ? Ces réunions restreintes correspondent-elles à des manières de dialoguer et de travailler différentes ?
- Les représentants de la Commission jouent-ils un rôle particulier ? Avez-vous plus généralement le sentiment que votre travail est encadré par la Commission ? Selon quelles modalités ?
- Avez-vous le sentiment de bien connaître les autres membres du comité ? Dans quelle mesure cette connaissance mutuelle change-t-elle selon vous votre manière de débattre et travailler collectivement ? Les côtoyez-vous dans d'autres lieux ?

IV.3. la production du comité

- Quelle est la production attendue du comité : décision, proposition, évaluation, etc. ?
- Sous quelle forme : orale/écrite, texte court/rapport, etc. ?
- En cas de décision, quelles sont les règles de son adoption ?
- En cas de production écrite, comment et par qui sont rédigés les documents ?

- Etes vous satisfait de cette production ? Au regard de quels critères ?

V. Le comité dans la construction de l'enjeu

V.1. Définition, évolution de la(des) position(s) du comité ?

(Ces questions sont évidemment à reformuler et à compléter en fonction des comités et des enjeux, dans la mesure où il est difficile de les penser sans les articuler à un terrain particulier, mais il faudrait obtenir au moins les informations suivantes :)

- Comment résumeriez-vous la position de votre comité sur les enjeux que vous avez à traiter ?

- Comment a-t-elle été définie ?

- Dans quelle mesure représente-t-elle les points de vue de chacun des participants ? S'agit-il plutôt d'un consensus ou d'un compromis ? Existe-t-il des avis minoritaires ?

- Quelles sont les divergences et quels clivages recoupent-elles (origine nationale, appartenance institutionnelle, militante, etc.) ?

- Les membres du comité défendent-ils des positions au nom de leur appartenance à un groupe de référence : dans quelle mesure y sont-ils tenus ? De quelle marge de manœuvre disposent-ils pour s'en émanciper ?

- Ces positions – individuelles et collectives - ont-elles évolué depuis votre arrivée/la création du comité ? Les clivages se sont-ils déplacés ? Pourquoi ?

- Avez-vous eu connaissance d'autres débats et prises de position, à l'extérieur du comité, sur le même enjeu ? Dans quelle mesure ont-elles pesé sur le déroulement des échanges et, éventuellement, sur les positions individuelles et collectives ?

- De votre côté, comment résumeriez-vous votre position sur les enjeux que vous avez à traiter ?, (Evidemment à décliner selon les cas, et groupes d'appartenance, ce qui explique les formulations vagues) Représentez-vous un point de vue en lien avec votre groupe de référence ? A qui et comment devez-vous rendre compte de votre participation aux travaux du comité ? Devez-vous les convaincre pour avoir la possibilité de défendre une position qui soit la vôtre ? Choisissez-vous de le faire ? De quelle marge de manœuvre disposez-vous à cet égard ?

- Avez-vous des échanges réguliers avec d'autres acteurs mobilisés sur les mêmes enjeux ailleurs qu'à Bruxelles – administrations nationales, groupes d'intérêt, etc. ?

- Vos perceptions de l'enjeu ont-elles évolué depuis votre arrivée dans le comité ? Pourquoi ? Vous sentez-vous plus proche des membres du comité qu'à l'origine ? (Votre position était-elle très définie à l'origine ?)

- Si votre position sur les enjeux a évolué, comment s'opère cette évolution par rapport aux positions défendues par votre « groupe d'appartenance » ?

V.2. Le comité dans le système institutionnel et décisionnel

- A quel stade d'élaboration de la décision estimez-vous intervenir : avant l'inscription de l'enjeu sur l'agenda européen, dans le cadre d'une proposition déjà élaborée, dans le cours de la mise en œuvre d'une politique, au moment de son évaluation ?

- Selon quelles modalités la position du comité est-elle sollicitée et mobilisée institutionnellement ?

- En dehors de ces contributions institutionnelles, comment le comité ou ses membres individuellement communiquent-ils sur leurs positions (colloques, séminaires, rencontres, conférence, visites, auditions) ?

- Avec quelles instances le comité est-il en contact institutionnellement ou plus informellement : autres comités d'experts, groupes de travail du Conseil, comités du Parlement, services de la Commission, etc ? De quelle nature sont ces échanges ? Ont-ils pesé sur le déroulement des discussions ?

V.3. La contribution du comité au formatage des enjeux

- Dans quelle mesure considérez-vous que le travail, la position du comité a contribué à orienter les décisions et politiques concernées ? (A-t-elle contribué à construire la conception actuelle de l'enjeu ? A-t-elle fait évoluer des débats et clivages antérieurs à la création du comité ? Lui-a-t-elle conféré une audience particulière ?)

- Quelle a été la politique de communication de vos correspondants à la Commission à ce sujet ? En quels termes vos travaux ont-ils été évoqués ? (mise en avant de la qualité scientifique de l'avis, des personnalités impliquées, de leurs appartenances politiques, institutionnelles, nationales, etc.) ?

- Quels seraient les facteurs qui auraient favorisé cette influence ?

* les soutiens : Existe-t-il des relais institutionnels et politiques aux positions du comité ? Des réseaux, des contacts, des ressources relationnelles ont-ils été activés par les membres du comité ?

* les arguments, le compromis : Est-ce lié à la nature de l'argumentation construite par le comité (nouveau de l'argumentation, registre notamment technique d'argumentation, etc.) ? Est-ce lié au fait que la position proposée permet un compromis politique et institutionnel ?

* la légitimité, l'audience des membres : Est-ce lié à la légitimité, notamment scientifique, des membres du comité ? Est-ce lié à la notoriété dont bénéficient certaines « personnalités » dans le comité ? Est-ce lié à l'audience dont bénéficient certains membres du comité dans certaines sphères – professionnelles, militantes – (qu'ils sont éventuellement censés « représenter » ?)

- Quels seraient les obstacles à cette influence ? (problème d'audience, difficultés propres au comité, difficultés liées au contexte politique et institutionnel)

- Au delà de leur influence effective sur d'éventuelles décisions, la constitution du comité a-t-elle produit d'autres résultats, concrets ou plus symboliques (production de savoirs désormais disponibles, constitution d'un réseau et mise en relation d'acteurs clefs, apaisement de conflits à l'intérieur et à l'extérieur du comité) ?
- Ces résultats étaient-ils attendus ?
- quelles ont été les stratégies de communication sur l'existence et les travaux du comité ?

- Comment jugez-vous la contribution intellectuelle et politique du comité ? Comment percevez-vous l'utilité et l'efficacité de cette contribution et quels sens donnez-vous à ces termes ? Comment percevez-vous votre propre contribution ?

- Plus généralement, quel rôle selon vous doivent avoir les comités d'experts dans la définition de l'action publique ? Dans quelle mesure et pour quelles raisons celle-ci vous semble-t-elle souhaitable ? Doit-il y avoir des limites à leur « influence » ? Le recours à l'expertise doit-il répondre à certaines garanties ? Si oui, lesquelles ? Comment concevez-vous des notions comme celle de l'indépendance, de la neutralité des experts ?

VI. Retour(s) sur expérience

- Que retirez-vous de cette expérience sur le plan personnel et professionnel ?
- Le travail en comité vous a-t-il appris sur vos sujets de spécialité ?
- Le travail en comité vous a-t-il amené à comprendre et percevoir autrement le fonctionnement du système politique communautaire ?
- Vous a-t-il amené des contacts que vous pourriez réactiver dans le cadre de vos activités professionnelles, militantes ?
- Ce passage en comité constitue-t-il une expérience que vous pourrez valoriser dans le cadre de votre carrière : dans les capitales, à Bruxelles, de votre activité professionnelle ?

C'est quoi pour vous être expert ? comment est-ce qu'on le devient ? les étapes de la carrière, l'ancienneté dans le poste, les rémunérations, langue, sociabilité bruxelloise, les trajectoires

Annexe n° 4 Analyse de contenu de journaux professionnels

Exemple d'analyse de contenu réalisée auprès du mensuel « Le betteravier français ».

Une telle analyse de contenu a été réalisée de juin 2004 à décembre 2006.

	Position de l'Organisation	Contexte international	Contexte européen	Contexte national	Actions mobilisations
Décembre 2004	D.Ducroquet : le secteur européen doit être restructuré autour des régions de l'UE les plus compétitives, il n'y a pas d'autre voie.	Panel sucre : l'UE fait appel auprès de l'OMC	-Président de la CGB interpelle le ministre de l'agriculture hollandais qui assurait la présidence de l'UE avant réunion au conseil le 22 nov	Déclaration de D.Bussereau : notre marché c'est le monde	- lettre des 10 pays les moins compétitifs à Fischer Boel 2000 planteurs de SLS soit plus de 20 % du total, devant l'usine de Roye (suite à une lettre envoyée aux planteurs en novembre 2004, leur annonçant que saint louis baissait les droits de 4.85% les droits de livraison des betteraves des planteurs dans ses 5 usines, saint Louis a du faire machine arrière.

Annexe n° 5 Questionnaire tabac français

Ce questionnaire est strictement anonyme, confidentiel et individuel. Il faut moins de dix minutes pour y répondre et il comprend deux types de questions. Pour certaines, vous avez juste à cocher la réponse qui vous convient. D'autres sont des questions ouvertes, qui vous permettent de vous exprimer plus librement. Vous pouvez y répondre dans l'espace qui vous est proposé, avec autant de précisions et de détails que vous le souhaitez.

I-PROFIL

1-Vous êtes : un homme ☐
une femme ☐

2-Quel âge avez-vous ?

3-Quelle profession exercez-vous ? Depuis
quand ?.....

4-Si vous êtes tabaculteur, comment avez-vous été amené à occuper des fonctions
de représentation au niveau européen (élu ? nommé ? par qui... ?) ?
.....
.....

II-L'ORGANISATION TABACOLE NATIONALE

5-Quel est le nom de votre organisation nationale tabacole et quand y êtes-vous
entré ?
.....
.....

6-Actuellement, quelles sont vos activités au sein de l'organisation syndicale
tabacole nationale ?
.....
.....

7-Depuis quand ?

8-Avez-vous déjà été en désaccord avec les positions soutenues par votre
organisation nationale ? Si oui à quel sujet ?
.....
.....

III-LA SECTAB (COPA-COGECA)

9-Votre organisation tabacole nationale adhère-t-elle à la SECTAB (du COPA-COGECA),
(Si non, pourquoi ? Le regrettez-vous et passez ensuite directement à la question IV)

.....
.....

10-Depuis quand adhère-t-elle à la SECTAB?.....

11-Actuellement, quelles sont vos activités au sein de la SECTAB ? Et depuis quand y exercez-vous ce type d'activité ?

.....

12-Lorsque vous êtes arrivé à la SECTAB, qui vous a expliqué comment l'organisation fonctionnait ?

.....

13-Quels sont les avantages et les inconvénients de la SECTAB ?

Les avantages ?

.....
.....

Les inconvénients ?

.....
.....

14-Avez-vous déjà été en désaccord avec les positions, les stratégies soutenues par la SECTAB ? A quel sujet ?

.....
.....

IV- L'UNITAB

15-Votre organisation tabacole nationale adhère-t-elle à l'UNITAB ? (Si non pourquoi et le regrettez-vous, passez ensuite directement à la question V)

.....
.....

16-Depuis quand adhère-t-elle à l'UNITAB?.....

17-Actuellement, quelles sont vos activités au sein de l'UNITAB? Et depuis quand y exercez-vous ce type d'activités ?

.....
.....

18-Lorsque vous êtes arrivé à l'UNITAB, qui vous a expliqué comment l'organisation fonctionnait ?

.....
.....

19-Quels sont les avantages et les inconvénients de l'UNITAB ?

Les avantages ?

.....
.....

Les inconvénients ?

.....
.....

20-Avez-vous déjà été en désaccord avec les positions ou les stratégies soutenues par l'UNITAB? A quel sujet ?

.....
.....

21-Si vous appartenez à la SECTAB et à l'UNITAB, quelles sont les différences et les similitudes entre ces deux organisations ?

Les différences :

.....
.....

Les similitudes :

.....
.....

22- Si vous appartenez à la SECTAB et à l'UNITAB, les deux associations sont-elles nécessaires selon vous et pourquoi ?

.....
.....
.....

V- TRAJECTOIRE

23-Quelle est ou quelle était la profession de vos parents ?

Votre père.....

Votre mère.....

24-Quelle est votre nationalité ?

.....

25-Avez-vous des membres de votre famille proche (époux, parents, grands-parents, oncle...) de nationalité étrangère, si oui de quelle nationalité?

.....

26-Avez-vous déjà vécu à l'étranger (plus de trois mois) ? Si oui, pour quelles raisons ?

.....
....

27-En dehors de votre langue d'origine, quelle(s) langue(s) êtes-vous en mesure de parler (qualifiez votre maîtrise) ?

.....
.....

28-Quel est votre niveau de diplôme le plus élevé, et son intitulé ?

.....

29-Etes vous membres, ou avez-vous été membre d'autres organisations (organisation agricole, parti politique, associations de droits de l'homme, culture) ? Lesquelles ?

.....
.....

30-Voici une échelle politique qui va de gauche à droite. Comment vous situez-vous personnellement sur cette échelle ?

Gauche 1 2 3 4 5 Droite

VI-RELATIONS

31-Avec quelle(s) délégation(s) entrez-vous le plus souvent en contact (face à face, contacts téléphoniques, e-mail...) ? Pour chaque délégation, cochez la case qui correspond.

	une fois par semaine	Une fois par mois	Une fois par trimestre	Moins d'une fois par trimestre	Jamais
Délégation allemande					
Délégation autrichienne					
Délégation belge					
Délégation espagnole : FNCT-ASAJA					
Délégation espagnole COAG					
Délégation espagnole UPA					
Délégation					

française					
Délégation grecque					
Délégation hongroise					
Délégation italienne unitab					
Délégation italienne coldiretti					
Délégation polonaise					
Délégation portugaise					
Délégation suisse					

32-Rencontrez-vous certains de vos homologues en dehors du cadre professionnel ? Si oui qui à quelle(s) occasion(s) ?

.....

VII-SITUATION ACTUELLE DE LA TABACULTURE EUROPEENNE

33-Dans quelle mesure ces entités vous paraissent-elles responsables de la situation actuelle ? (Indiquez en face des entités choisies le numéro 1, 2 ou 3. Choisissez au maximum trois entités, le numéro 1, étant l'entité la plus responsable, le numéro 2, un peu moins responsable, etc.)

La libéralisation des marchés	
La concurrence mondiale	
La PAC	
La Commission européenne	
Le Conseil	
Le Parlement	
Votre gouvernement national	
Les industriels du tabac	
Les coopératives de tabac	
L'OMC	
L'OMS	
Autre, précisez :	

34-Quelle organisation vous semble la plus à même de défendre les intérêts des tabaculteurs, selon vous ? (Même principe trois choix au maximum, avec 1, l'organisation qui vous semble la plus à même de vous défendre)

Votre organisation nationale tabacole	
Votre organisation agricole à vocation générale	
Votre gouvernement national	
La Commission européenne	
Le Conseil	
Le Parlement européen	
L'UNITAB	
La SECTAB	
L'industrie du tabac	
Autre :	

35-Quel est le meilleur moyen selon vous de défendre vos intérêts? (Deux choix maximum, avec 1 le meilleur moyen)

Manifestation européenne	
Manifestation nationale	
Lobbying national vers votre gouvernement	
Lobbying national en direction de l'Europe	
Lobbying européen en direction de l'Europe	

36-Certaines personnalités ont-elles spécialement œuvré à la mise en place d'une représentation européenne des producteurs de tabac ? (Pères fondateurs) ?

.....

VIII- Pour finir, je vous propose une série de phrase, sur une échelle de 1 à 5, dites si vous êtes tout à fait d'accord (1), ou pas du tout d'accord (5)

37-Par rapport à d'autres groupes professionnels, les tabaculteurs gagnent moins que ce qu'ils

méritent. 1 2 3 4 5

38-Il y a 15 ans, les tabaculteurs étaient plus estimés qu'aujourd'hui.

1 2 3 4 5

39- Défendre la tabaculture, c'est aussi défendre un mode de vie agricole

1 2 3 4 5

40- La représentation des tabaculteurs au niveau européen devrait être renforcée

1 2 3 4 5

41- Le processus décisionnel européen devrait être remis en cause

1 2 3 4 5

Merci encore de vos réponses.

Annexe n° 6 Questionnaires anglais, espagnols, italiens, grecs (1ère page)

Queste domande sono confidenziali. Bisognano solo dieci minuti per risponderci. Alcune sono domande aperte che le permettono di esprimerla più liberamente. Lei può risponderci con tanto precisione e dettagli che lei vuole.

I-PROFILO

1-Lei è: un uomo ☐
 una donna ☐

2-Quanti anni ha ?

3-Qual è il suo mestiere ? Da quando lo
è ?.....

4-Se lei coltiva il tabacco, come è diventata una persona che occupa funzioni di
rappresentazione al livello europeo ?
.....
.....
..

II-L'ORGANIZZAZIONE NAZIONALE DELLA COLTURA DEL
TABACCO

5-Quel è il nome della sua organizzazione nazionale della coltura del tabacco e
quando lei ci è entrata ?
.....
.....

6-Attualmente, quale sono le sue attività nella organizzazione sindacale nazionale
della coltura del tabacco?
.....
.....

7-Da quando?

8-Lei è già stata in disaccordo con le posizioni della sua organizzazione nazionale?
Se sì, perché?
.....
.....

III-LA SECTAB (COPA-COGECA)

9-La sua organizzazione nazionale della coltura del tabacco appartenga alla
SECTAB (COPA-COGECA), (Se no, perchè? Lo ripiange? Andare direttamente
alla domanda IV)

.....
.....
.....

10-Da quando appartenga alla SECTAB?.....

11-Attualmente, quale sono le sue attivite nella SECTAB? E da quando?

.....
.....

Questionnaire anglais

This questionnaire is strictly anonymous, confidential and individual. Answering the survey takes about 10 minutes. It's made up two kinds of questions. Some questions are open questions that allow you to express yourself more freely. You can write your answer in full text in the space provided, with as many precision and details as you wish.

I-PROFIL

1-You are : a man ☐
 a woman ☐

2-How old are you ?

3-What is your job et since when have you got this job?

.....

4-If you are a tobacco grower, how have you access to this position of representation at European level? (Elected, named, by who?...)

.....
.....

II- YOUR NATIONAL TOBACCO'S ORGANIZATION

5-What's the name of your national organization of tobacco's growers, and when did you arrived in this organisation?

.....
.....

6-Currently, what are your activities in this organization?

.....
.....

7- Since when?

8-Have you ever disagreed with the official position of your organization on some topics and if so why ?

.....
.....

III- THE SECTAB (COPA-COGECA)

9-Is your national organization a member of the SECTAB, COPA/COGECA? (If not, why, and for you, is it deplorable? If the answer is no, you can pass directly to the question IV)

.....
.....

10-Since when your organization has been a member of SECTAB?

Questionnaire espagnol

Este cuestionario esta estrictamente anónimo, confidencial y individual. Se necesita a lo menos 10 minutos para contestarlo y este cuestionario comprende dos tipos de preguntas. Por ciertas, debe usted marcar con una cruz la respuesta adecuada., otras preguntas están abiertas, así puede usted expresarse mas libremente. Usted puede contestar en el espacio propuesto con mas detallés y precisiones que quiere usted.

I-PERFIL

1-Es usted : un hombre ☐
una mujer ☐

2-¿Que edad tiene usted ?

3- ¿Cual es su profesión? ¿Desde cuando?
.....

4-¿Si usted es un tabacalero, como ha usted llegado a ocupar funciones de representación a un nivel europeo (elegido ? nombrado ? por quien... ?) ?
.....
.....

II-LA ORGANIZACION TABACALERA NACIONAL

5-¿Cual es el nombre de su organización nacional tabacalera y cuando ha usted entregado?
.....
.....

6-¿Actualmente, cual son sus actividades dentro de la organización sindical tabacalera nacional?

.....
.....

7- ¿Desde cuando ?

8-¿Estuve usted ya en desacuerdo con las posiciones sostenidas por su organización nacional ? Si eso es, cual fue el tema ?

.....
.....

III-LA SECTAB (COPA-COGECA)

9- ¿ Su organización tabacalera nacional se ha afiliado a la SECTAB (del COPA-COGECA)?,

(Si no, porque ? Lo siente usted? Si no, salte directamente a la pregunta IV)

.....
.....

10-¿Desde cuando se ha afiliado a la SECTAB?.....

11-¿Actualmente, cual son sus actividades dentro de la SECTAB ? Y desde cuando ejerce usted este tipo de actividad en él ?

.....

Questionnaire grec

Αυτό το ερωτηματολόγιο είναι αυστηρά ανώνυμο, εμπιστευτικό και ατομικό. Θα σας πάρει λιγότερο από 10 λεπτά για να το απαντήσετε και περιλαμβάνει δύο τύπους ερωτήσεων. Για κάποιες ερωτήσεις θα σας ζητηθεί απλώς να τσεκάρετε την απάντηση που σας αντιπροσωπεύει. Άλλες ερωτήσεις είναι ανοιχτές και θα έχετε το περιθώριο να εκφραστείτε πιο ελεύθερα απαντώντας τες. Μπορείτε να σημειώσετε την απάντηση σας στο χώρο που αντιστοιχεί σε κάθε ερώτηση προθέτοντας όσες διευκρινίσεις και λεπτομέρειες επιθυμείτε.

I – ΠΡΟΦΙΛ

1.Είστε: άνδρας ☐

γυναίκα ☐

2. Πόσο χρονών είστε?

.....
.....

3. Ποιο είναι το επάγγελμα που εξασκείτε; Από πότε?

.....
.....

4. Στην περίπτωση που είστε καπνοπαραγωγός, πώς φτάσατε να ασκείτε καθήκοντα αντιπροσώπου σε ευρωπαϊκό επίπεδο (εκλογή; , διορισμός; από ποιον;)?

.....
.....

II. Η ΕΘΝΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΠΝΟΥ

5. Πώς ονομάζεται η εθνική οργάνωση καπνού της χώρας σας και πότε μπήκατε σε αυτήν?

.....
.....

6. Ποιες είναι σήμερα οι δραστηριότητές σας στα πλαίσια της συνδικαλιστικής αυτής οργάνωσης?

.....
.....

7. Από πότε?

.....
.....

8. Είχατε ποτέ ως τώρα κάποια διαφωνία με τις θέσεις της οργάνωσης αυτής; Εάν ναι, πάνω σε ποιο θέμα?

.....
.....

Annexe n° 7 questionnaire sucre

Ce questionnaire est strictement anonyme, confidentiel et individuel. Il faut moins de trois minutes pour y répondre. Vous pouvez préciser vos réponses avec autant de précisions et de détails que vous le souhaitez dans l'espace qui vous est proposé.

I-PROFIL

1-Vous êtes : un homme ☐
une femme ☐

2-Quel âge avez-vous ?

3-Quelle profession/ fonction exercez-vous dans l'organisation et depuis quand ?

.....
.....

II- TRAJECTOIRE

4-Quelle est ou quelle était la profession de vos parents ?

Votre père.....

Votre mère.....

5-Quelle est votre nationalité ?

.....

6-Avez-vous des membres de votre famille proche (époux, parents, grands-parents, oncle...) d'une autre nationalité que la vôtre, si oui de quelle nationalité?

.....

7-Avez-vous déjà vécu à l'étranger (plus de trois mois) ? Si oui, pour quelles raisons ?

.....
....

8-En dehors de votre langue d'origine, quelle(s) langue(s) êtes-vous en mesure de parler (qualifiez votre maîtrise) ?

.....
.....

9-Quel est votre niveau de diplôme le plus élevé, et son intitulé ?

.....

10-Etes vous membres, ou avez-vous été membre d'autres organisations (organisation agricole, parti politique, associations de droits de l'homme, culture) ?
Lesquelles ?

.....
.....

III-RELATIONS

11- Pendant la réforme, vous avez travaillé plus particulièrement...(vous pouvoir choisir trois organisations au maximum, avec le numéro pour l'organisation avec laquelle vous avez le plus travaillé, le numéro 2, pour l'organisation avec laquelle vous avez un peu moins travaillé, et le numéro 3 à côté de la troisième organisation)

Organisation allemande	
Organisation autrichienne	
Organisation belge	
Organisation danoise	
Organisation espagnole	
Organisation Finlandaise	
Organisation française	
Organisation grecque	
Organisation hongroise	
Organisation irlandaise	
Organisation italienne	
Organisation lettone	
Organisation Lituanienne	
Organisation polonaise	
Organisation portugaise	
Organisation slovaque	

Organisation tchèque	
Organisation roumaine	
Organisation du Royaume uni	
Organisation slovène	

12-Si vous ou votre organisation a besoin d'un conseil concernant le fonctionnement de la réforme de l'OCM, à qui le demanderiez-vous ? (même consigne, avec cette fois-ci 4 réponses possibles, et le numéro à côté de l'organisation à qui vous faites le plus appel etc.)

Fonctionnaires de la Commission européenne	
Votre gouvernement ou son ministère	
CIBE	
COPA	
Autres, précisez :	
Organisation allemande	
Organisation autrichienne	
Organisation belge	
Organisation danoise	
Organisation espagnole	
Organisation Finlandaise	
Organisation française	
Organisation grecque	
Organisation hongroise	
Organisation irlandaise	
Organisation italienne	
Organisation lettone	
Organisation Lituanienne	
Organisation polonaise	
Organisation portugaise	
Organisation slovaque	
Organisation tchèque	
Organisation roumaine	

Organisation du Royaume uni	
Organisation slovène	

13-Vous entretenez des relations d'amitié avec des membres de....(6 réponses au maximum, avec le numéro 1 pour les membres de l'entité avec laquelle vos relations d'amitié sont les plus fortes etc.)

la Commission européenne	
Parlement européen	
Votre gouvernement ou son ministère	
CIBE	
COPA	
Organisation allemande	
Organisation autrichienne	
Organisation belge	
Organisation danoise	
Organisation espagnole	
Organisation Finlandaise	
Organisation française	
Organisation grecque	
Organisation hongroise	
Organisation irlandaise	
Organisation italienne	
Organisation lettone	
Organisation Lituanienne	
Organisation	

polonaise	
Organisation portugaise	
Organisation slovaque	
Organisation tchèque	
Organisation roumaine	
Organisation Royaume Uni	
Organisation slovène	
Je n'entretiens pas de relations d'amitié avec les entités citées	

14-Quelle organisation vous semble la plus à même de défendre les intérêts des planteurs selon vous ? (trois choix au maximum, avec 1, l'organisation qui vous semble la plus à même de vous défendre)

Votre organisation nationale de betteravier	
Votre organisation agricole à vocation générale	
Votre gouvernement national	
La Commission européenne	
Le Conseil	
Le Parlement européen	
LA CIBE	
Le COPA	
Autre :	

15-Quel est le meilleur moyen selon vous de défendre vos intérêts? (Deux choix maximum, avec 1 le meilleur moyen)

Manifestation européenne	
Manifestation nationale	
Lobbying national vers votre gouvernement	
Lobbying national en direction de	

l'Europe	
Lobbying européen en direction de l'Europe	

Merci encore de vos réponses.

Annexe n°8 questionnaire sucre anglais

This questionnaire is strictly anonymous, confidential and individual. Answering the survey takes about 3 minutes. You can write your answer in full text in the space provided, with as many precision and details as you wish.

I-PROFIL

1-You are : a man ☐
 a woman ☐

2-How old are you ?

3-What is your job/ position in the organization and since when have you got this job?

II-TRAJECTORY

4-What is, or was, your parent's professions?

Your father:

.....

Your mother:

.....

5-What is your nationality?

6-Do you have close relatives (wife, parents, uncles...) of foreign nationality? If so, which nationality?

7-Have you ever been expatriated for a long time (more than three months) and what was the purpose of it ?

.....

.....

8-How many languages do you speak besides your native one?

.....

.....

9-What is the highest diploma you have obtained?

.....

10-Are you a member, or have you ever been a member of an other organization (agricultural organization, political party, human rights organization, non activist association...precise which one and since when or for how long) ?

.....

.....

**Annexe n° 9 : Le livret blanc de la culture du tabac en Europe- Avril 2003.
(Première page sur un document de 36 pages).**

INTRODUCTION

UN LIVRE BLANC, FRUIT DE PLUSIEURS MOIS DE DIALOGUE AVEC
TOUTES LES PARTIES

INTERESSEES PAR L'AVENIR DE LA CULTURE DE TABAC
EUROPEENNE

A partir de l'été 2003, les réflexions sur le système d'encadrement de la culture du tabac en Europe et sur son avenir au-delà de 2005 seront inscrites dans l'agenda des institutions européennes. Précédées de polémiques liées à l'hypothèse d'une incompatibilité entre le système de subventions aux planteurs de tabac et la politique de santé publique, ces réflexions se trouvent également au coeur d'échéances capitales pour

l'agriculture européenne : réforme de la Politique Agricole Commune et élargissement de l'Union européenne.

Souhaitant anticiper cette échéance, les planteurs de tabac européens, regroupés au sein de l'UNITAB, ont engagé, sur la base d'un Livre Vert publié à l'automne 2002, un

dialogue avec toutes les parties intéressées afin de contribuer concrètement aux débats

qui entourent la culture du tabac européenne et son devenir.

Ce Livre Vert a ainsi servi de support aux nombreux contacts engagés au sein des institutions communautaires et nationales ainsi qu'auprès des milieux représentatifs à Bruxelles. Au total, plus de 460 courriers personnalisés ont été adressés à Bruxelles à la Commission, aux parlementaires européens, aux membres du

Conseil Economique et Social, du Comité des Régions, aux associations représentatives,

suscitant l'organisation de très nombreux entretiens formels ou téléphoniques et des

réponses écrites ou orales. Dans certains cas néanmoins, les interlocuteurs pressentis ont

refusé de se prêter à cette forme d'échange, ne s'estimant pas concernés ou compétents.

Ce Livre Vert a par ailleurs été diffusé à plusieurs milliers d'exemplaires au niveau des

Etats-membres, permettant de recueillir de nombreuses contributions.

Le présent Livre Blanc constitue la synthèse de l'ensemble de ces échanges, une synthèse délicate compte tenu de la diversité des remarques formulées mais qui nous a

semblé pouvoir être structurée autour de trois axes principaux :

- la re-formulation des enjeux qui se posent aujourd'hui pour le secteur : ces enjeux sont ceux déjà posés à l'origine par le Livre Vert, avec cependant d'une part une

inversion de leur ordre puisque de l'avis quasi unanime des personnes consultées, le premier enjeu pour la tabaculture n'est pas la santé mais bien son intégration dans un

ensemble cohérent de politiques communautaires, et d'autre part l'intégration de la question des productions alternatives comme l'un des enjeux majeurs pour le secteur ;

- l'évaluation des différents scénarii qui peuvent être posés pour l'avenir de la culture européenne du tabac et leur faisabilité, du point de vue des personnes contactées comme du point de vue des planteurs de tabac ;

- la présentation chiffrée du secteur que toutes les personnes rencontrées ont déclaré

avoir beaucoup appréciée dans le Livre Vert et qu'il a donc été décidé de maintenir en

annexe de ce Livre Blanc.

Cependant, au vu de l'ensemble de ces contributions, les planteurs de tabac européens,

qui souhaitent que cette démarche contribue utilement aux réflexions en cours, remarquent qu'il n'existe aucun scénario crédible et durable de substitution au système

actuel susceptible de pouvoir maintenir les niveaux d'emploi et d'activité dans les régions

de production. L'OCM tabac, sans doute perfectible, reste ainsi à ce jour la meilleure

et probablement la seule option qui soit à la fois politiquement acceptable, économiquement viable et socialement envisageable.

Annexe n° 10 intervention Parlement européen suite au rapport Daul suite à la proposition de la Commission concernant la réforme de l'OCM tabac

Régimes de soutien en faveur des agriculteurs
Intervention sur le rapport Daul
par Dominique Souchet, le 9 mars 2004

Monsieur le Président, Monsieur le Commissaire, la proposition de réforme de l'OCM du tabac que présente la Commission européenne repose sur un présupposé erroné. La Commission entend faire de l'abolition totale des aides publiques aux producteurs de tabac européen un élément central de la lutte contre le tabagisme. Le lien mériterait peut-être d'être examiné si l'Europe dominait complètement le marché et produisait 95% du tabac mondial. Mais ce n'est nullement le cas : l'Europe ne produit que 5% du tabac mondial et sa production couvre moins de 30% de ses besoins.

Par ailleurs, comme le souligne la FAO, experte en la matière, une politique publique qui vise à réduire la consommation excessive de tabac doit se focaliser sur le comportement plutôt que sur le produit, sur la demande plutôt que sur l'offre. Elle doit, à bon escient, informer et interdire. Mais si - et je cite notre rapporteur - "fumer, produire et vendre les dérivés des cultures est légal, la proposition de la Commission aura, de toute évidence, pour seul résultat de conduire les industries productrices à se fournir hors de l'Union européenne". Entreprendre de faire disparaître la production européenne comme le fait la Commission, alors que le marché de consommation européen reste un marché très important et un marché en croissance, c'est offrir la totalité de ce marché sur un plateau à nos concurrents, aux producteurs de tabac non européens. Le Brésil, dont la production explose, n'attend que cela.

Pourtant, les industries productrices soulignent le rôle essentiel que jouent dans leurs assemblages les types de tabac cultivés en Europe. Les producteurs européens se sont orientés prioritairement vers des variétés assez neutres en termes d'arôme, mais à très bas taux d'alcaloïdes. Je pense, par exemple, au Virginie de Vendée, du Poitou-Charentes, de Loire-Atlantique. Ce sont donc les tabacs cultivés en Europe qui permettent aux cigarettiers européens de respecter les normes sanitaires de plus en plus exigeantes en matière de taux de nicotine ou de goudron que nous leur imposons. Si nous les privons de cette source parfaitement tracée, où nos industriels iront-ils s'approvisionner ? Dans le Sud-Est asiatique ? Mais avec quel bénéfice en matière de santé publique ? Prenons garde que la disparition de la production n'entraîne, dans ce secteur comme dans beaucoup d'autres, la délocalisation de la transformation. Déjà Altadis ferme des sites en France et s'installe au Maroc. Est-ce une telle évolution que veut systématiser la Commission ?

La Commission européenne n'a pas pris en considération l'impact socio-économique, les conséquences en matière d'aménagement du territoire des

mesures qu'elle propose. Il s'agit pourtant d'une culture très localisée, dans des régions souvent sensibles où les cultures de substitution ne sont pas toujours possibles. C'est une activité qui crée des emplois nombreux, permanents et saisonniers. Or, la réforme telle qu'elle est proposée ne peut qu'aboutir à l'abandon complet de la culture du tabac dans toutes les zones de production et donc y produire du chômage.

Cette réforme, il faut donc la refuser, refuser sa logique, celle de l'éradication pure et simple, discriminatoire d'une production, la tabaculture communautaire, refuser son inspiration idéologique, moralisatrice, simpliste. La contre-proposition de notre commission de l'agriculture est incontestablement meilleure. Certes, elle s'inscrit dans la logique du découplage voulue par la Commission, mais elle tend à en limiter au maximum l'ampleur et les effets négatifs. Le recouplage de l'aide à hauteur de 70% des soutiens actuels ne permettra pas d'éviter une baisse de la production, mais il peut en restreindre l'amplitude. L'agriculteur est libre soit de poursuivre son activité de production - ce que ne permettait pas la proposition de la Commission -, soit d'envisager une reconversion ne mettant pas en péril l'équilibre de son exploitation. Une visibilité est donnée aux planteurs, la proposition de la commission de l'agriculture s'inscrivant dans le cadre budgétaire d'ensemble de la PAC tel qu'il est arrêté jusqu'en 2013. Le recours illusoire au second pilier proposé par la Commission est clairement et heureusement rejeté. Le système par tranche de production qui créait des disparités de traitement entre producteurs et compliquait exagérément le système est sagement abandonné.

Recouplage maximal, grande subsidiarité laissée aux États membres pour appliquer le dispositif en fonction des réalités du terrain et en s'appuyant sur les groupements de producteurs, c'est une véritable alternative, Monsieur le Président, que propose notre commission de l'agriculture afin de pérenniser la culture en Europe tant que le marché de consommation sera là. C'est la bonne orientation, nous la soutiendrons.

Annexe n° 11 Position de la CGB

La Réforme de l'OCM sucre doit être une vraie réforme

La communication de la Commission du 14 juillet 2004 était inacceptable et les informations parues sur la future proposition de réforme du Règlement sucre, malgré quelques points qui répondent à nos demandes, laissent encore apparaître des mesures inacceptables et des lacunes graves.

Les demandes de la CGB

une application à partir du 1er octobre 2006

La CGB s'est battue pour que le Règlement sucre actuel et les prix soient sans changement jusqu'à la récolte 2005 incluse et la Commission a annoncé que le Règlement actuel irait à son terme, le 30 juin 2006.

De plus, la CGB souhaite faire coïncider la campagne de production avec celle de commercialisation qui démarre le 1er octobre et les informations parues laissent penser que la CGB aurait été entendue.

Sur le volet importations : limitation et contrôle des importations

Le Conseil des Ministres a finalement adopté en mars 2005 le contingentement des importations des Balkans.

Sur ce point la CGB a obtenu satisfaction.

Par contre la CGB conteste toujours les conditions d'application de l'accord avec les pays les moins avancés en ce qui concerne le sucre qui permettra aux PMA, à partir de 2009, d'exporter la totalité de leurs productions de sucre vers l'Union européenne et de racheter sur le marché mondial l'équivalent de leurs besoins. Il faut éviter la mise en place d'un commerce triangulaire Brésil-PMA-Union européenne et limiter les exportations de ces pays à leurs seules exportations nettes (Production-Consommation).

Sur le volet exportations : maintien d'un courant à l'exportation en renégociant nos références d'exportations à l'OMC

Le résultat du Panel qui condamne les exportations de sucre est incompréhensible. La Commission devra renégocier nos capacités d'exportations à l'OMC de façon à prendre en compte la totalité de nos références de Marrakech. (cf. communiqué joint)

Sur le volet production : pas de baisse de quota a priori et maintien d'un système de quota

La CGB qui a toujours défendu le maintien du niveau des quotas en France, semble avoir été entendue car la réduction de la production de sucre de l'Union européenne devrait se faire par abandon volontaire dans le cadre d'un plan de restructuration, comme semble le proposer la Commission.

Toutefois, le niveau d'indemnisation doit être suffisant pour favoriser les abandons de production dans les pays les moins compétitifs et permettre aux productions de sucre des pays les plus compétitifs de trouver des débouchés dans l'Union européenne. En ce sens le plan de restructuration pourrait être encore plus ambitieux.

Par ailleurs la CGB mettra tout en œuvre pour le maintien d'un système de quota pour toutes les sources de sucres : saccharose, isoglucose, inuline, y compris le raffinage ce qui n'est pas prévu à ce stade et constitue une grave lacune.

Enfin la CGB insiste sur la nécessité de trouver une solution au volume de production de sucre hors quota. La prise en compte par la Commission de la production de sucre hors quota répond à une demande de la CGB. C'est un élément indispensable, mais la proposition de la Commission est insuffisante en volume et doit être réalisée sans coût.

Sur le volet prix : maintien d'un prix d'intervention du sucre et d'un prix garanti de la betterave

De la même façon qu'il y a un prix garanti de la betterave, il doit y avoir un prix d'intervention du sucre.

La proposition de la Commission de baisser de 42,6 % en deux ans le prix de la betterave est totalement injustifiée et conduit à une baisse de revenu inacceptable.

La CGB demande que la baisse de prix soit compensée au-delà des 60 % proposés et que les compensations soient découplées à 100 %.

Annexe n° 12 position CGB



COMMUNIQUE DE PRESSE

L'union européenne perd le Panel sucre
Un quart de la production européenne de sucre
menacée de disparition

La décision de l'organe de règlement des différends
(ORD) à l'OMC vient de condamner en appel
l'Union européenne suite à la plainte déposée par le
Brésil, l'Australie et la Thaïlande.

Nous sommes donc bien dans le scénario catastrophe
que nous redoutions le 9 septembre dernier à l'issue
des résultats de la 1ère instance, à savoir
condamnation de 4,6 Mt d'exportations de sucre :
1,6 Mt de réexportation des sucres importés des pays
ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et 3 Mt
d'exportation de sucre hors quota. Il reste à l'Union
européenne la possibilité d'exporter 1,2 Mt sur 5,8 Mt
à partir de la récolte 2006.

Il s'agit donc d'une perte de débouchés de près de
5Mt de sucre sur les 20 Mt produites dans l'Union
européenne, soit une diminution de 25 % de la
production sucrière européenne.

Rappelons que pour la France, 1er exportateur
européen, c'est une diminution de 30 % de sa
production, soit 120 000 ha de betteraves, la
fermeture d'une dizaine de sucreries (1/3 des sites
industriels existants) et la perte de 10 000 emplois
industriels directs et indirects en zones rurales, sans
compter la remise en cause inacceptable du revenu de
30 000 exploitations betteravières.

Cette décision est incompréhensible

Comment une instance juridique telle que le Panel

peut-elle remettre en cause l'accord politique de Marrakech ?

Pour la CGB, cette décision est incompréhensible et non fondée car l'Union européenne a toujours respecté ses engagements à l'OMC et les déclarations des quantités exportées faites par la Commission de Bruxelles chaque année à l'OMC n'ont jamais été contestées.

L'Union européenne doit renégocier ses références d'exportation

Si l'accord de Marrakech est remis en cause, l'Union européenne doit renégocier ses références d'exportations dans le cadre du Doha Round, comme elle en a la possibilité, en appliquant la réduction de 21 % aux références d'exportations 1986-1990, soit un nouveau droit d'exportations de 3,7 Mt et non de 1,2 Mt.

Par ailleurs il faut que la Commission prenne en compte les résultats du Panel dans sa proposition de réforme de l'OCM Sucre en tenant compte des volumes produits en hors quota.

C'est à ces conditions seulement qu'elle pourra atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés au travers de la réforme de renforcer la compétitivité de la production sucrière dans l'Union européenne.

« Si un Panel peut défaire un accord politique, faut-il continuer à négocier dans le cadre du Doha Round ? Nous attendons que l'Union européenne renégocie nos références à l'exportation et fasse en sorte que la réforme du Règlement sucre réponde aux chefs d'accusation en ce qui concerne la production de hors quota » a déclaré Dominique DUCROQUET, Président de la CGB.

Le 28 avril 2005

Contact presse :
Catherine DUCOLONE
Service communication
 01 44 69 41 36

43 - 45 rue de Naples
75008 PARIS
Téléphone : 01 44 69 39 00
Télécopie : 01 42 93 42 37
www.cgb-france.fr
www.labetterave.com

Source : CGB

En résumé

Face aux contraintes internationales (OMC, Accord « Tout sauf les armes »), le Règlement sucre en l'état ne peut plus fonctionner. La CGB opte pour une vraie réforme qui renforce la compétitivité dans l'Union européenne :

- ☐ volet importations : Contrôler et limiter les importations de sucre
- ☐ volet exportations : Une solution doit être apportée au Panel avec la renégociation des références d'exportations de l'Union européenne pour maintenir un courant d'exportations
- ☐ volet production :
 - Maintien d'un système de quota pour toutes les sources de sucres, y compris le raffinage
 - Pas de baisse de quota a priori
 - Diminution de la production de l'Union européenne grâce à un plan de restructuration favorisant les abandons volontaires dans les pays les moins compétitifs
 - Maintien de la possibilité de produire du sucre hors quota
- ☐ volet prix : Un prix d'intervention du sucre et un prix garanti de la betterave avec aide compensatoire au-delà des 60 % proposés et découplée à 100 %

L'objectif est de maintenir un revenu betteravier et sauvegarder le potentiel de production betteravière de la France.

Annexe n° 15 : signataire de la déclaration de Dakar

Liste des signataires et des adhérents à la déclaration de Dakar

Liste des représentants des organisations paysannes et de producteurs agricoles

* Etaient présents à Dakar

Afrique de l'Ouest

RESEAU DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DES PRODUCTEURS AGRICOLES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (ROPPA)

► Ibrahima COULIBALY *, Association des Organisations Professionnelles Paysannes (AOPP), Mali

► Djibo BAGNA *, AREN, S.G. de la CNPFP/N, Niger

► Désiré PORQUET *, ANOPACI, Côte d'Ivoire

► Françoise BANGRE *, Fédération Nationale des Femmes Rurales du Burkina (FENAFER\B), Burkina Faso

► Alpha Oumar DIALLO *, FPDF, Guinée

► Manlafi GASSAMA *, Association of Farmers, Educators and Traders (AFET), Gambia

► Samba GUEYE *, Bara GOUDIABY *, CNCR, Sénégal

► Awa DIALLO *, Ousmane NDIAYE *, Asprodeb, Sénégal

► Ndiogou FALL *, Président du ROPPA, Afrique de l'Ouest

Afrique de l'Est

EAST AFRICAN FARMERS UNION (E.A.F.U.)

► Henry Mutebi KITYO*, Chebet Maikut *, Uganda National Farmers Federation, Secretary General E.A.F.U. , Uganda - Afrique de l'Est

► Mwadini MYANZA *, National Network of Farmers'groups Tanzania (Mviwata), Tanzania

► Mivimba PALUKU *, Sydip, RD Congo

► Sebastien BITANUZIRE *, Urugaga Imbaraga, Rwanda

► Mercy Karanja*, Philip Kiriro*, Kenya Federation of Agricultural Producers (KENFAP), Kenya

Afrique Centrale (Voir aussi les membres de l'EAFU ci-dessus)

► Abbo FODOUE *, Concertation Nationale des Organisations Paysannes du Cameroun (CNOPC), Cameroun

Afrique Australe

► Renaldo CHINGORE JOAO *, Amade SUCA, União Nacional de Camponeses (UNAC)- Mozambique

► Jean Chrysostôme RAZAFIMANDIMBY *, Coalition Paysanne de Madagascar, Madagascar

Europe

► Pierre Ska *, Yves Someville *, Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), Belgique

► Otto von Arnold *, Jordberga, Confédération Internationale des Betteraviers Européens (CIBE), Suède

► Gérard Choplin *, Coordination Paysanne Européenne (CPE), membre de Via Campesina, Belgique - Europe

► Gérard Vuffray *, Uniterre/CPE- Suisse

► Xosé Ramon *, Sindicato Labrego Galego/CPE- Espagne

► Christian Boisgontier, Confédération Paysanne/CPE - France

- ▶ Paul Nicholson *, EHNE/CPE/Via Campesina- Espagne
- ▶ Jean-François Sneessens *, Confédération des Betteraviers Belges, Belgique
- ▶ Xavier Delwarte, Front Uni des Jeunes Agriculteurs, membre CPE-Via Campesina, Belgique
- ▶ Jacques Bossuyt, Mouvement d'Action Paysanne, Belgique
- ▶ Javier Sanchez Anzo, Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganadores del Estado Español COAG - Via Campesina
- ▶ Coordination Rurale Union Nationale, François Vienne, France
- Amérique du Nord
- ▶ Mme Dena Hoff *, National Family Farm Coalition (NFFC), USA
- ▶ Ernesto LADRON DE GUEVARA *, UNORCA, Mexico
- ▶ Keith J. Dittrich, American Corn Growers association, USA
- Amérique Centrale
- ▶ Eduardo Vallecillo *, ATC-Nicaragua
- Amérique du Sud
- ▶ Silvio Mazaroli *, COPROFAM, Uruguay - Mercosur
- ▶ Alberto Broch *, CONTAG, Brasil
- ▶ Victor Torres *, Confederación Campesina del Perú, Pérou
- ▶ Volmir Santolim *, Fetraf-Sul/Cut, Brasil
- Caraïbes
- ▶ Renwick Rose *, Winfa, St. Vincent and the Grenadines
- Asie
- ▶ Indra Lubis *, FSPI, Indonésie
- ▶ Biblap Halim *, South Asian Peasants Coalition, Inde -
- ▶ Jung Hyeon Chan *, Korean Farmers League, Corée du Sud
- ▶ Bangladesh Krishok Federation, Badrul Alam, Bangladesh
- Liste des adhérents à la déclaration de Dakar
- Les organisations qui étaient présentes à Dakar sont marquées d'une *
- ▶ Afrique Verte Burkina Faso, KI Philippe de Kassan, Burkina Faso
- ▶ Afrique Verte, Caroline Bah, France
- ▶ Agir Ici, Céline Trublin, France
- ▶ Asociacion Ambientalista GUERREROS VERDES A.C., Elena Kahn, Mexico
- ▶ Centre National d'Actions et d'Accompagnement Communautaire (CNAC) Olivier Bakali Kosumba, République Démocratique du Congo
- ▶ Centre National de Coopération au Développement 11-11-11, Gérard Karlshausen, Belgique
- ▶ CIEPAC, Jacques Berthomé, France
- ▶ Collectif Stratégies Alimentaires (CSA), Belgique *
- ▶ Comité de Bienvenida a Cancun, Juan Carlos Núñez Fernández, Mexico

- ▶ Cooperacció, Tono Albareda, Espana
- ▶ Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos del estado español (COAG), Sanchez Anso, España
- ▶ Coordination SUD, Henry Rouille d'Orfeuil, France
- ▶ Ecologistas en Acción de Majadahonda, Consuelo Sanz, España
- ▶ Ecologistas en Accion, Tom Kucharz, Espana
- ▶ Fédération Artisans du Monde, Laurent Levard, France
- ▶ FIAN Belgium, Marie Teller-Peron, Belgique
- ▶ Fondation René Dumont, Marie-Hélène Aubert, France *
- ▶ GEYSER, Philippe Pouchin, France
- ▶ Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET), Pascal Bergeret, France
- ▶ Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement(Iram), Jean-Bernard Spinat, François Doligez, France
- ▶ Jeunes Agriculteurs Français, Jérôme Despey, France
- ▶ Les Amis de la Terre, Ben Lefetey, France
- ▶ Oxfam-Solidarité, Thierry Kesteloot, Belgique *
- ▶ Oxfam-Magasins du Monde, Stéphane Parmentier, Belgique
- ▶ Pesticide Action Network Belgium, Barbara Decupere, Belgique
- ▶ Plataforma Rural, Jeronimo Aguado, España
- ▶ Réseau d'Agriculture Urbaine de Kinshasa, Ir. Pierre Ongala, République Démocratique du Congo
- ▶ Solidarité Socialiste, Pascale Bodinaux, Belgique
- ▶ SOS Faim, Freddy Destrait, Belgique *
- ▶ Terra Nuova - Centro per il volontariato, Caterina Imbastari, Italia

- ▀ Terra Nuova, Nora McKeon Italie *
- ▀ The Development Fund, Alice Ennals, Norvège *
- ▀ Centre de Promotion des Valeurs Africaines (CEPROVA), Victor Youmbi, Cameroun

Annexe n° 14 déclaration de Dakar et Chapeco
Pour des politiques agricoles et commerciales solidaires

Réunis à Dakar du 19 au 21 mai 2003 à quelques mois de l'échéance cruciale des négociations de l'OMC à Cancun, des représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique, d'Amériques, d'Asie et d'Europe publient la déclaration suivante :

I Les conceptions à l'OMC : le monde à l'envers

La « libéralisation » du commerce agricole et la dérégulation, impulsées par l'OMC, le FMI, les accords de libre-échange,... sont source d'importants dégâts dans le monde entier : faim, chômage, inégalités, pauvreté, dégradation des ressources naturelles s'accroissent dans le monde rural, en particulier dans le Sud. Les paysan(ne)s sont contraints à l'exode rural et à l'émigration. De plus en plus, l'industrie agro-alimentaire transnationale les remplace et accapare leurs terres. En soumettant les agricultures aux prix mondiaux, l'OMC part d'un a priori démenti par les faits : un marché mondial qui donnerait des résultats valables, uniformes pour tous les pays. Les prix agricoles sont instables, chroniquement déprimés et tendent à se dégrader à long terme.

L'OMC vise à interdire la protection à l'importation, instrument disponible pour tous, y compris les pays pauvres. Elle favorise par contre des instruments de protection disponibles uniquement pour les pays riches (aides découplées de la production inscrites dans la boîte verte de l'OMC). Cela permet notamment un blanchiment du dumping.

La priorité des priorités de l'OMC, c'est la baisse des prix agricoles : elle le fait de deux façons :

- sur le plan intérieur, par la baisse des tarifs douaniers, le démantèlement de l'organisation des marchés intérieurs
- sur le plan extérieur, par la priorité à l'exportation, qui déprime les prix payés aux agriculteurs.

L'OMC pousse à une concurrence extrême entre tous les producteurs : les producteurs y perdent ; les consommateurs n'y gagnent pas : la baisse des prix agricoles profite surtout à l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution. L'OMC affaiblit les plus faibles, au profit des plus forts.

II Pour des politiques agricoles fondées sur des droits

La politique agricole met en jeu des droits humains fondamentaux et des attentes des populations, en particulier pour les femmes :

- le droit à l'alimentation (saine, culturellement adaptée,...),
- le droit à produire celle-ci,
- l'accès aux ressources (terre, semences, eau, crédit,...),
- le respect de l'environnement (modes de productions durables, biodiversité),
- l'équité (droit à des revenus décents),
-

Le marché ne peut assurer le respect de ces droits. C'est la responsabilité des Pouvoirs Publics, à l'échelle locale, d'un pays ou d'un groupe de pays. C'est la base de la souveraineté alimentaire.

Pour assurer ces droits en agriculture, des instruments sont indispensables, en particulier une protection à l'importation et la maîtrise de l'offre. Les prix agricoles doivent couvrir les coûts de production, y compris une rémunération décente de l'agriculteur.

Des ressources financières doivent être disponibles pour assurer des niveaux suffisants d'infrastructures et de services, particulièrement dans les pays du Sud. L'objectif d'exportation ne doit pas être prioritaire par rapport aux droits fondamentaux, que ce soit dans le pays même ou vis-à-vis des autres pays.

III Pour un commerce international solidaire

Le commerce est nécessaire, mais n'a pas la prééminence sur les droits fondamentaux.

La première exigence de solidarité est d'éviter que des exportations viennent déstabiliser les marchés internes d'autres pays. La priorité est à donner à l'approvisionnement du marché intérieur.

L'accès au marché doit se faire sans dérégulation du marché du pays importateur. Il faut viser l'élimination de toutes les formes de dumping.

Les subventions en agriculture, attribuées sur base des droits et attentes des populations, sont légitimes, à condition qu'elles ne servent pas à promouvoir des exportations.

Les règles du commerce ne peuvent pas empêcher un pays de favoriser un système de production durable, basé sur des exploitations familiales.

Il faut une concertation et un effort de maîtrise de l'offre sur les marchés internationaux, en particulier des actions communes de la part des pays producteurs et consommateurs pour stabiliser les marchés et assurer des prix équitables pour les produits essentiellement destinés à l'exportation (café, cacao,...). Les accords d'importation préférentiels peuvent également jouer un rôle positif, notamment pour des petits pays à économie vulnérable.

Les choix légitimes des populations qui refusent par exemple les OGM, les hormones,... doivent être prioritaires par rapport aux intérêts des firmes commerciales et être respectés par les règles du commerce international.

Face aux risques liés à la négociation actuelle à l'OMC, et pour défendre les choix énoncés ci-dessus, la mobilisation la plus large possible des organisations paysannes et des autres organisations de la société civile est nécessaire et urgente. Appel est fait aux gouvernements de refuser les conceptions et les propositions actuelles à l'OMC, et de défendre à Cancun le principe de souveraineté alimentaire. Suit la liste des représentants des organisations paysannes et de producteurs agricoles.

La rencontre de Chapecó est la quatrième du Processus de Dakar, après deux premières rencontres à Bruxelles en 2001 et 2002, puis à Dakar en 2003. La Déclaration de Dakar est la base de l'Appel de Chapecó ; elle est reprise ci-dessous.

APPEL DE CHAPECÓ

Réunis à Chapecó (Santa Catarina, Brésil) les 21-23 janvier 2005, des représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles de 4

continents, avec l'appui d'ONG de développement et d'agro-économistes, publient l'appel suivant :

Nous, représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles des différents continents, exigeons de nos gouvernements :

- * de cesser de suivre la vision dogmatique des politiques agricoles prônée par les institutions internationales, en particulier l'OMC, le FMI et la Banque Mondiale ; cette vision néo-libérale, basée sur la dérégulation des marchés, est destructrice pour toutes les agricultures familiales dans le monde : 10 ans après, c'est un constat d'échec pour l'accord agricole de l'OMC.

- * de réformer leurs politiques à partir des attentes légitimes des populations, en respectant leurs diversités productives et culturelles.

Les problèmes s'aggravent Les mauvaises politiques se poursuivent

- L'accès à la terre et aux autres ressources devient de plus en plus difficile pour les paysannes et les paysans. Les terres sont de plus en plus accaparées par de grandes firmes commerciales. Les véritables réformes agraires ne sont toujours pas mises en place et la priorité donnée au modèle agro-exportateur aggrave la concentration des terres.

- Les capacités de production des populations rurales, déjà faibles, continuent de se dégrader dans de nombreux pays du Sud et dans certains pays du Nord, mettant en péril leur sécurité alimentaire. Les protections à l'importation sont réduites sous l'influence du FMI et de la Banque Mondiale. La priorité est donnée aux productions pour l'exportation.

- Les fortes baisses des prix payés aux producteurs augmentent la pauvreté des familles paysannes. Elles accélèrent l'exode rural et la dégradation de l'environnement. Elles ne profitent pas aux consommateurs mais aux grands groupes commerciaux et industriels. Les gouvernements orchestrent ces baisses de prix par les accords à l'OMC, en imposant les prix mondiaux au niveau national et en pratiquant le dumping. Les gouvernements refusent la mise en place d'accords internationaux régulateurs de prix.

Des solutions existent

- Mettre en place des politiques actives d'accès aux ressources (terre, eau, semences, crédit, pêche, etc) respectant les droits des populations locales.

- Renforcer les capacités de production pour assurer les besoins alimentaires, y compris par une protection à l'importation appropriée qui doit être considérée comme un droit. Donner la priorité à la production vivrière pour le marché interne.

- Assurer des prix agricoles rémunérateurs grâce à une combinaison d'instruments adaptés à la diversité des situations :

- . protection douanière,
- . gestion de l'offre,
- . mise en marché collective,
- . modes de production durable...

en excluant le dumping sous toutes ses formes.

- Au niveau international, reconnaître le droit à la protection, mais aussi renforcer la gestion de l'offre sur les marchés mondiaux, en y impliquant les pays exportateurs et importateurs et en commençant par les produits tropicaux.

Des responsabilités à prendre

- Les gouvernements doivent donc réorienter leurs choix. L'OMC n'étant pas à même de gérer les spécificités de l'agriculture, ils doivent se réapproprier leurs possibilités d'action, en y associant les groupes concernés.
- Nous, organisations paysannes et de producteurs, devons développer les alliances avec les autres groupes de la population : les solutions proposées peuvent répondre aux attentes légitimes de la société.

Avant Hong-Kong, Tous, ruraux et urbains, agissons : . pour arrêter la politique destructrice de l'OMC, . pour que nos gouvernements répondent à nos attentes et mettent en oeuvre des politiques agricoles, alimentaires et commerciales sur une base solidaire.

Annexe n° 15 : Repères sur les groupes politiques du Parlement européen

La répartition des sièges du Parlement européen se fait par Etat membre. Elle est proportionnelle à la population de chaque pays : les grands pays disposent de plus de sièges que les autres. La durée du mandat des députés est de 5 ans.

Le nombre de députés élus est de 78 pour la France. Avant l'élargissement de l'Union européenne du 1er mai 2004, la France disposait de 87 sièges au Parlement européen.

A partir de la législature 2009-2014, le nombre de députés attribué pour chaque Etat membre sera modifié (par exemple la France en comptera 72). Par ailleurs, le nombre maximal sera revu à la baisse, passant à 736. Ces règles sont contenues dans le traité d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie, qui n'est pas encore en vigueur (17 sièges étant attribués à la Bulgarie et 33 à la Roumanie).

Le système de groupe politique au sein du Parlement européen est très spécifique. Plutôt que de se référer uniquement aux intérêts nationaux, les députés européens sont invités à se regrouper dans des formations plurinationales représentatives d'intérêts communs.

Sur les 785 eurodéputés, 772 sont répartis en 8 groupes politiques. Pour former un groupe politique, il faut au minimum 20 députés européens originaires d'au moins 6 Etats membres de l'UE. 13 eurodéputés ont choisi de ne pas être rattachés à un groupe politique : ils prennent l'étiquette de "non inscrits".

Groupe du Parti populaire européen et des Démocrates européens (PPE-DE)



Fort de ses 277 députés européens représentant les 27 Etats membres de l'Union, il est le plus grand groupe du Parlement européen. Il est aussi une composante importante du paysage politique européen compte tenu du fait que 10 des Premiers ministres de l'Union européenne, le Président de la Commission européenne ainsi que le Président du Parlement européen, appartiennent à cette famille politique. Si l'on considère la répartition par nationalités, la délégation allemande, avec 49 parlementaires, représente le plus grand bloc dans le groupe, tandis que les plus petits sont le Danemark et l'Estonie, avec un seul représentant chacun. La délégation française, avec ses 17 membres appartenant à l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), constitue la cinquième force du groupe.

Plus connu sous l'acronyme de PPE-DE, son nom complet est : "groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens". Il réunit les partis des Démocrates-chrétiens, des Conservateurs et du Centre droit, ainsi que des députés de toute l'Europe. Fondé en 1953, à l'époque où n'existait que la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il est le groupe politique le plus important en nombre depuis 1999. Il jouit d'une confortable majorité par

rapport à son adversaire, le groupe socialiste, et ses 218 membres représentant 25 Etats membres.

Les élections européennes de 2004, qui ont intégré pour la première fois les 10 nouveaux pays d'Europe centrale et orientale, furent un véritable succès pour le groupe qui a obtenu 38,11 % des suffrages, soit une progression de 3 points par rapport à sa précédente performance de 1999. Avec l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie le 1er janvier 2007, le PPE-DE a accueilli 13 nouveaux parlementaires passant de 264 à 277 membres.

Du fait de sa position de formation politique la plus importante au sein de l'hémicycle, le groupe PPE-DE s'est taillé la part du lion pour les positions influentes du Parlement. Il préside actuellement 22 commissions ou sous-commissions et détient 4 des 14 vice-présidences du Parlement et 3 questeurs.

Le président du groupe M. Joseph Daul est Français. Elu à la présidence du groupe le 9 janvier 2007 pour remplacer Hans-Gert Pöttering (devenu Président du Parlement), il est député européen depuis 1999.

Groupe socialiste au Parlement européen



Le groupe réunit les sociaux démocrates, les socialistes et les travaillistes membres du Parlement européen. Afin de renforcer leur influence et de s'assurer que leurs propositions bénéficient d'un véritable soutien, les députés du groupe socialiste ont commencé à coopérer entre eux dès le tout début de l'intégration européenne. Ils représentent actuellement, de par leur taille, le deuxième groupe du Parlement.

Les socialistes ont obtenu 27,19 % des votes lors de l'élection de 2004, ce qui leur a conféré 200 sièges occupés par des membres, originaires de 23 pays européens différents parmi lesquels la France représente la délégation nationale numériquement la plus importante avec 31 membres (qui appartiennent au Parti socialiste français- PS) suivie par les 24 membres espagnols du PSOE et les 23 membres allemands du SPD. Depuis l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie le 1er janvier 2007, le groupe politique s'est agrandi avec l'arrivée de 18 nouveaux députés. 7 Présidents de commissions parlementaires, 5 vice-présidents du Parlement et 2 questeurs appartiennent au PSE.

Le président du groupe, M. Martin Schulz, est allemand. Député européen depuis douze ans, il a été élu à la tête du groupe en 2004.

Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)



Avec 106 députés issus de 21 pays, l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) est le troisième groupe politique d'importance au

Parlement européen.

Le partage des responsabilités entre les groupes politiques a doté l'ADLE de trois présidents de commissions parlementaires et de deux vice-présidents du Parlement. En termes de délégations nationales, les Etats membres les plus représentés au sein de ce groupe sont l'Italie (13 membres), en tête, suivie du Royaume-Uni (12 membres) et de la France (les 11 Français élus représentent l'Union pour la démocratie française - UDF). A la suite de l'entrée de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union le 1er janvier 2007, le groupe ADLE a vu son poids s'accroître au sein du Parlement. 16 députés bulgares et roumains ont rejoint cette formation faisant passer le groupe de 90 à 106 membres. Le groupe détient 2 vice-présidence du Parlement européen et 1 questeur.

A mi-chemin entre les deux groupes politiques numériquement les plus forts et ceux à taille plus petite, l'ADLE, résolument fédéraliste, cherche à faire pencher l'équilibre des pouvoirs vers le centre.

Le président du groupe, Graham Watson, député européen britannique depuis 1994, compte tirer parti de certains de ces atouts pour faire entendre la singularité et l'originalité de sa formation politique et lui faire jouer le rôle de groupe charnière.

Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)



Ce n'est qu'en 1984 que les Verts commencèrent à coordonner leurs efforts au niveau européen. En juillet 1999, ils ont rejoint l'Alliance libre européenne qui regroupe les partis militant pour la démocratie et le droit des nations sans Etat et des régions d'Europe à l'autodétermination. Ils ont ainsi donné naissance à un nouveau groupe politique : les Verts/ALE qui ont élu 2 co-Présidents, l'allemand Daniel Cohn-Bendit et l'italienne Monica Frassoni.

Ce groupe comprend 42 parlementaires européens de 13 pays. La délégation allemande est à sa tête avec 13 députés, alors que le Luxembourg, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Lettonie ont chacun un représentant dans le groupe. La délégation française, pour sa part, compte 6 élus, appartenant au parti des Verts. Il compte 4 vice-présidents de commissions parlementaires et 1 vice-président du Parlement.

Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL)



Avec 42 députés issus de 15 Etats membres, le Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) est le cinquième groupe politique du Parlement européen, et fait office de forum de coopération des partis de gauche. En tant que groupe politique, le groupe GUE/NGL a été créé en 1994, au début de la quatrième législature. Mais avant cette date, les partis se positionnant à gauche du groupe socialiste ont coopéré dans d'autres formations. Lors du quatrième élargissement de l'UE, intégrant l'Autriche, la Finlande et la Suède, en janvier 1995, les représentants des partis de gauche des pays nordiques ont rejoint le groupe. Les seize partis qui adhèrent au groupe, représentent les communistes, la gauche et les socialistes européens. C'est pourquoi le groupe est composé de deux sous-groupes : la gauche unitaire européenne et la gauche verte nordique.

Les délégations allemande et italienne sont les plus importantes en nombre, avec sept députés chacune, suivies de la délégation tchèque qui en compte 6. Les autres délégations comptent entre un et quatre représentants. Les 3 Français élus représentent le Parti communiste français (PCF). 1 président et 4 vice-présidents de commission parlementaire, tout comme l'un des 14 vice-présidents du Parlement, appartiennent à ce groupe.

Le député communiste français et parlementaire européen depuis 1979, Francis Wurtz, préside ce groupe. Élu à cette fonction en 1999, il exerce son second mandat de président.

Groupe Indépendance/Démocratie (ID)



L'opposition à la Constitution européenne et la résistance contre la "centralisation et la bureaucratisation de l'Europe" sont les deux objectifs de ce groupe formé en juillet 2004, à partir de l'ancien groupe Europe des démocraties et des diversités (EDD). Après avoir réalisé quelques percées aux élections européennes, les membres de ce groupe "eurocritiques, eurosceptiques et euroréalistes", selon leurs propres termes, représentent environ 3 % des parlementaires, avec 23 députés de 10 pays.

L'opposition à la Constitution européenne constitue la plate-forme majeure de ce groupe. Ils ont essayé d'exploiter l'incertitude politique relative au traité, après son rejet lors des référendums tenus en France et aux Pays-Bas en 2005, et s'illustrent fréquemment en tentant de "déstabiliser" les représentants des Etats membres ou de la Commission européenne, lors de leurs discours à la tribune du Parlement.

Avec 10 membres, le Parti de l'indépendance (UKIP) du Royaume-Uni forme le plus gros bloc du groupe. Par ailleurs, le groupe compte dans ses rangs 3 élus français membres du Mouvement pour la France (MPF).

Alors que l'UKIP milite ouvertement en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les autres membres du groupe sont des réformistes qui admettent l'adhésion de leur pays à l'Union, tout en souhaitent "moins de centralisation, moins d'érosion de la souveraineté nationale et plus de pouvoirs entre les mains des parlements nationaux". Ce groupe est dirigé conjointement par Nigel Farage, député britannique du parti UKIP, et Jens-Peter Bonde, député danois du groupe JuniBevægelsen - Mod Unionen.

Groupe Union pour l'Europe des Nations (UEN)



Ce groupe, qui s'est formé en 1999, se veut, entre autres, souverainiste et euro-sceptique. Il compte actuellement 44 députés, issus de 6 Etats membres.

Avec 3,7 % des suffrages obtenus lors des élections au Parlement européen de 2004, le groupe a remporté 30 sièges auxquels sont venus s'ajouter ceux des trois députés polonais, en décembre. Au fur et à mesure des années de nouveaux membres sont venus rejoindre l'UEN jusqu'à atteindre le nombre de 44 députés. Avec 20 membres appartenant à deux partis différents, la délégation polonaise est la plus importante, suivie de l'Italie qui compte neuf représentants. Les quatre autres pays de ce groupe sont la Lituanie, la Lettonie, l'Irlande et le Danemark.

Conformément à son nombre de sièges au Parlement, l'UEN assume 1 présidence et 1 vice-présidence de commission parlementaire. Il dispose également d'un poste de vice-président du Parlement européen.

La présidence du groupe UEN est partagée entre l'Irlandais Brian Crowley, le plus ancien des parlementaires irlandais et, à ce jour, le plus jeune président de groupe au Parlement, et l'Italienne Cristiana Muscardini, ancienne membre de la Convention européenne pour le groupe UEN.

Groupe Identité, Tradition, Souveraineté (ITS)

Ce groupe politique est le plus récent. Né le 15 janvier 2007, il rassemble différents courants d'extrême droite en Europe et possède 20 députés issus de 7 Etats membres.

Il a pu voir le jour grâce à l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie car, à la suite de l'élargissement, 5 députés roumains et 1 député bulgare sont venus rejoindre les 14 parlementaires déjà présents afin de constituer ce groupe ensemble.

Par le passé, l'extrême droite a déjà tenté à 2 reprises de se rassembler pour former un groupe politique au Parlement européen. Ces essais se sont néanmoins soldés par des échecs.

La présidence du groupe ITS est assuré par le Français Bruno Gollnisch.

Non-inscrits : les 13 députés non-inscrits ne sont apparentés à aucun groupe politique.

Depuis le 26 septembre 2005, 35 observateurs roumains et 18 bulgares sont présents au Parlement européen.

Au 1er janvier 2007, date d'adhésion de ces deux pays, les observateurs roumains et bulgares sont automatiquement devenus des députés comme les autres (article 21, 1, du traité d'adhésion). Le Parlement est donc composé de 785 membres.

La Bulgarie et la Roumanie devront cependant mettre en place des élections européennes avant le 31 décembre 2007 (article 21, 2, du traité d'adhésion).

Pour la nouvelle législature qui débutera en juin 2009, la Roumanie et la Bulgarie compteront respectivement 33 et 17 députés européens. Le Parlement sera quant à lui composé de 736 membres.

